

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

J. LE COVEC

Licencié en Droit
Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

L'IMPÔT SUR LE CAPITAL EN ITALIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée le 11 Juin 1925

Président : M. ALLIX.
Suffragants : { M. HITIER.
M. LESCURE.

VESOUL. — IMPRIMERIE NOUVELLE

1925



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'IMPÔT SUR LE CAPITAL
EN ITALIE

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

J. LE COVEC

Licencié en Droit
Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

L'IMPÔT SUR LE CAPITAL EN ITALIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée le 11 Juin 1925

Président : M. ALLIX.
Suffragants : { M. HITIER.
 M. LESCURE.

VESOUL. — IMPRIMERIE NOUVELLE

1925

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



BIBLIOGRAPHIE

Regio Decreto-legge 24 novembre 1919.

Regio Decreto-Legge 22 aprile 1920.

Regio Decreto-Legge 5 febbraio 1922.

FLORA. — *Manuale della scienza delle finanze*, 1921.

ALLIX. — *Traité de Science des Finances et de Législation financière*.

P. LEROY BEAULIEU. — *Traité de Science des Finances*.

MIRMINA. — *L'imposto sul Patrimonio*, 1920.

KARMIN. — *La legge del Catasto Fiorentino nel 1427*.

DE STEFANI. — *L'opera finanziaria del governo fascista*, 1923.

id. — *The financial budget of Italy*, 1924.

ETTORE ROSBOCH. — *La politique financière du Gouvernement fasciste*, 1924.

DE STEFANI. — *La ricostruzione economica e finanziaria dell'Italia. Memorandum sur les Finances Publiques* (Edition de la Société des Nations).

Bulletin Mensuel de Statistique (Edition de la Société des Nations).

PERNOT. — *L'expérience italienne* (« *Revue des Deux Mondes* »).

GUIRAUD. — *L'impôt sur le Capital à Athènes* (« *Revue des Deux Mondes* »).

LEMONON. — *L'Italie d'après-guerre*.

GIOLITTI. — *Mémoires de ma vie*.

KLOTZ. — *De la guerre à la paix*.

BADULESCO. — *Le prélèvement sur le capital dans l'empire allemand*.

VILLARD. — *Le « Reichnotopfer » ou le prélèvement extraordinaire sur le capital en Allemagne*.

SELIGMAN. — *Essais sur l'impôt*.

ALLIX. — *Contre l'impôt sur le capital* (« *Revue Politique et Parlementaire* », mai 1920).

SOMMAIRE

INTRODUCTION. — La situation de l'Italie en 1920.....	11
CHAPITRE PREMIER. — Les premiers projets d'impôt sur le capital en Italie	17
CHAPITRE II. — Le décret-loi du 22 avril 1920.....	25
I. — Personnes et fortunes imposées.	
II. — Evaluation du patrimoine.	
III. — La déclaration et son contrôle.	
IV. — Tarif et paiement.	
V. — Sanctions et dispositions diverses.	
CHAPITRE III. — Textes postérieurs	49
I. — Loi du 24 septembre 1920 : suppression des titres au porteur.	
II. — Decret-loi du 5 février 1922.	
III. — La législation fasciste.	
CHAPITRE IV. — Le rendement de l'impôt sur le capital ; apprécia- tion et critique	65

INTRODUCTION

La situation de l'Italie en 1920

Lorsque le Gouvernement italien introduisit dans son système fiscal l'impôt sur le capital, il avait été conduit à cette innovation par un ensemble de considérations résultant de la situation politique, économique, financière et sociale du pays.

Il importe d'exposer cette situation, qui permet de préciser la nécessité de ce nouvel impôt, ses caractères, l'esprit dans lequel il a été conçu, et les principes qui ont guidé son application.

A la fin de la guerre européenne, les délégués de l'Italie se présentèrent à la conférence de la paix avec un programme de revendications assez considérable, en accord, cependant, avec les traités signés antérieurement en Europe. Ils se heurtèrent à l'opposition intransigeante du président Wilson, qui se refusait à tenir compte des accords dans lesquels il n'avait eu aucune part, mais qui se préoccupait, par ailleurs, de sauvegarder la créance américaine sur les Alliés (1).

L'Italie ne put obtenir satisfaction ni pour la possession de Fiume, dont l'opinion publique, habilement guidée, réclamait le rattachement au royaume, ni pour la répartition équitable des charges de guerre par la revision des dettes interalliées, ni pour l'aboutissement d'une politique de solidarité consistant à distribuer entre les nations associées pour la victoire les matières premières préalablement mises en commun.

La politique intérieure du pays fut dominée par cette triple déception.

(1) Cf. Klotz : **De la guerre à la paix.**

L'amour-propre des Italiens fut profondément blessé par l'abandon de leur alliés européens qui ne les soutinrent pas toujours contre le parti-pris wilsonien. Leur amertume collective les aigrit individuellement. Elle contribua à accentuer les divisions intérieures et à détourner les masses du gouvernement modéré qui avait gagné la guerre. Les Italiens entrevirent la supériorité que présentent les réalisations immédiates sur les réclamations aléatoires. L'antagonisme des citoyens s'accrut sous l'influence des diverses répercussions que la paix provoqua sur leur pays.

Au point de vue économique, l'Italie était en pleine crise. Les industriels, habitués, pendant la guerre, à laisser supporter tous les frais de production, y compris les salaires, par l'Etat qui achetait sans marchander, avaient perdu l'habitude de calculer leur coût de revient. Ils essayèrent, après les hostilités, d'adapter ceux-ci aux prix de vente, mais se heurtèrent aux exigences croissantes des ouvriers. Les usines étaient outillées pour la surproduction. L'adaptation aux nécessités d'après-guerre ne se produisit pas par l'économie, mais grâce aux subventions de l'Etat.

La mauvaise situation financière engendrée par le conflit européen ne s'était pas améliorée. Les dépenses de guerre, évaluées à Lit. (1) 65.000.000.000, avaient porté la dette publique de 15 milliards et demi en 1914 à 79 milliards et demi en juin 1919, puis à 94 milliards et demi en 1920, dont 20 milliards empruntés à l'étranger. Ce dernier montant supposait le change au pair. Or, au mois de mars 1920, la £ et le \$ cotaient environ : la première Lit. 81, le second Lit. 21. Les dettes envers l'Angleterre et les Etats-Unis étant respectivement de £. 488.000.000 et \$. 1.600.000.000, on pouvait totaliser à Lit. 73.500.000.000 les sommes dûes à ces deux pays d'après le cours du change.

Cet avilissement de la devise italienne avait d'autres causes.

D'abord, le régime du cours forcé qui déprécie l'unité monétaire nominale. La circulation fiduciaire, qui se montait en 1913 à Lit. 1.700.000.000 pour une couverture métallique de Lit. 1.100.000.000 (1), était passée à près de 20 milliards, dont

(1) Abréviation usuelle de « Lire italienne ».

(2) Avant la guerre, la circulation fiduciaire devait être couverte par une encaisse métallique égale au moins à 40 % des billets émis. 7 % pouvaient être remplacées par des traites sur l'étranger.

2 émis directement par l'Etat, 10 par les banques d'émission, en contre-partie des avances à l'Etat, le reste étant absorbé par les besoins du commerce et de l'industrie (1). Dans le même laps de temps, la couverture métallique avait diminué : elle était devenue inférieure à un milliard. La monnaie de papier avait donc perdu sa valeur nominale.

Il faut citer, en second lieu, le déficit persistant dans la balance du commerce extérieur. En 1919, les importations dépassaient les exportations de Lit. 11.000.000.000, et, pour les 7 premiers mois de 1920, le déficit s'élevait encore à près de 6 milliards.

La pauvreté du sol et du sous-sol de l'Italie, particulièrement en ce qui concerne le fer et le charbon, contraignait les industriels à décaisser des sommes énormes pour se procurer à l'étranger les matières premières nécessaires à la production.

Bien que l'Italie soit un pays agricole, elle n'arrivait pas à cultiver le blé indispensable à l'alimentation de la population, malgré les efforts tentés pour intensifier la culture des céréales et les facilités bancaires créées en vue de satisfaire aux besoins pécuniaires des paysans. Il fallait importer aux prix du change.

La sortie des capitaux nécessaires pour équilibrer la balance du commerce extérieur avait accentué la dépression de la lire à l'étranger et contribué à accroître la dette intérieure.

Enfin, le déséquilibre persistant du budget contribuait à donner des inquiétudes sur les possibilités de relèvement de la devise italienne. Pour l'exercice 1919-1920 (2), les recettes s'élevèrent à Lit. 15.207.000.000 et les dépenses à Lit. 23.000.000.000, soit un déficit de 7.793.000.000 sans compter les dépenses recouvrables nécessitées par la reconstruction des régions dévastées. Dans ce chiffre figurent pour plus de 6 milliards les dépenses nécessitées par la politique du pain. On appelle ainsi le système qui consistait à maintenir le prix du pain aux environs des cours établis à la fin de la guerre, malgré l'élévation des frais de revient. La perte était remboursée aux commerçants par l'Etat, qui incorporait dans le budget la dépense effectuée.

Cette politique, permettant aux gens peu fortunés de se pro-

(1) Les banques d'émission sont tenues, dans leurs bilans, de ranger sous deux rubriques différentes les billets émis pour le compte de l'Etat, et ceux qui représentent les besoins du commerce et de l'industrie.

(2) L'année budgétaire en Italie commence le 1^{er} juillet et finit le 30 juin.

curer dans de meilleures conditions le pain nécessaire à leur alimentation, était destinée à épargner au Gouvernement les répercussions éventuelles d'un mécontentement populaire provoqué par le renchérissement des denrées indispensables. La paix sociale n'en fut pas mieux assurée, mais la situation financière s'en trouva aggravée.

Pendant la guerre, l'Italie avait connu, comme tous les pays belligérants, la hausse du prix de la vie, qui s'accrut surtout après l'armistice. Les difficultés rencontrées dans la réorganisation de la production, la dépréciation monétaire, la tension des changes, et d'autres causes encore, provoquèrent une nouvelle aggravation de la vie chère. Elle accentua encore l'antagonisme des classes qui se révéla extrêmement aigu. Les rancunes s'accumulaient contre les citoyens aisés, auxquels on reprochait de se procurer tout ce qu'ils désiraient à n'importe quel prix, et de contribuer ainsi fortement à encourager la hausse.

Par ailleurs, les ouvriers italiens n'avaient jamais approuvé l'entrée en guerre de leur pays. Mais la rigueur des lois pendant les hostilités et la campagne nationaliste, menée dans les milieux populaires, les avaient ralliés à une indifférence temporaire, par crainte ou par conviction.

Difficilement contenus à mesure que les hostilités se prolongeaient, les ouvriers, dès l'armistice, exigèrent plus âprement que jamais la satisfaction de leurs revendications parfois excessives en récompense de leur docilité relative pendant la guerre. La plupart des salaires restaient peu élevés, insuffisants au regard du coût de l'existence sans cesse croissant, et la misère des individus se révélait au lieu de la prospérité générale tant annoncée comme devant être le prix de la victoire.

Trompées dans leurs espérances patriotiques, atteintes dans leurs intérêts immédiats, les classes moyennes évoluèrent vers l'opposition. Celle-ci était concentrée dans le parti socialiste, fortement organisé, et qui vit adhérer à son programme anti-capitaliste, outre les travailleurs salariés, les mécontents aigris par les déceptions morales et matérielles de la paix.

Le Gouvernement, impuissant à remédier aux difficultés croissantes par les solutions que préconisait la majorité parlementaire, ne conservait que la bienveillance des grands industriels enrichis par la guerre, des nationalistes impénitents et de la moyenne bourgeoisie, dont les rangs s'éclaircissaient cha-

que jour par suite des bouleversements apportés dans les fortunes.

M. Nitti sentit rapidement la nécessité de s'appuyer sur le parti dont l'importance grandissait dans le pays. Il évolua doucement vers le socialisme qui prétendait apporter les meilleurs remèdes aux misères sociales et à l'imbroglio financier.

C'est dans ces conditions que le Gouvernement, ayant négligé d'utiliser l'enthousiasme qui suivit immédiatement la victoire, se décida à consulter le pays pour renouveler la Chambre. Les élections confirmèrent l'évolution de l'opinion publique, elles envoyèrent au Parlement, sur 506 députés, 156 socialistes au lieu de 52, 101 populaires catholiques très à gauche, tandis que les autres sièges étaient partagés entre des petits groupes libéraux et nationalistes, sans cohésion, les premiers indécis, les seconds ayant perdu toute leur influence.

Bien que le nombre de leurs représentants ne leur eût donné qu'une majorité insignifiante, socialistes et catholiques s'entendirent immédiatement pour s'imposer à la Chambre désarmée et au Gouvernement.

M. Nitti dut brusquer son évolution et donner des gages effectifs à la gauche pour conserver le pouvoir. Il prit aussitôt des mesures radicales conformes au programme socialiste. Celui-ci s'opposait à toute augmentation des contributions qui pouvaient frapper directement ou indirectement les salariés. Suivant une expression récente qui a fait fortune, ce programme consistait à « prendre l'argent là où il est », sans se préoccuper des répercussions économiques qui pouvaient en résulter pour le pays, et dont le peuple deviendrait la première victime lorsque serait tarie la principale source des revenus réguliers qui permettent à l'Etat de subsister. L'opinion publique exigeait des mesures contre tous ceux qui étaient restés ou devenus riches pendant la guerre.

Au début de 1920, la dette flottante s'élevait à 22 milliards. Elle devenait inquiétante et risquait de créer au Trésor de graves ennuis financiers.

Sous l'influence de la nouvelle majorité, M. Nitti opéra une réforme importante des impôts directs, et se décida à tenter l'expérience de l'impôt sur le capital qui le hantait déjà depuis quelque temps.

CHAPITRE PREMIER

Les premiers projets d'impôt sur le capital en Italie

Depuis plus de six mois, sous la pression de l'opinion publique, le capital était visé par le Gouvernement italien. L'incertitude régnait seulement sur la forme de l'impôt qui serait appliqué.

Il faut distinguer, en effet, les différents aspects que peut prendre l'impôt sur le capital.

Il peut frapper les patrimoines suivant un taux modéré, proportionnel ou progressif, et répartir les versements sur un grand nombre d'années, de sorte que le contribuable arrive à en payer le montant avec une partie de ses revenus. Il se rapproche alors de l'impôt global sur le revenu qu'il complète utilement en frappant des richesses qui échappent au fisc par leur improductivité, telles que bijoux, meubles, collections. C'est l'impôt complémentaire sur le capital.

Il peut, au contraire, se présenter sous forme d'une amputation inéluctable du patrimoine, obtenue au moyen d'un taux élevé et d'un versement immédiat, le contribuable n'ayant d'autre ressource que de réaliser en argent liquide une partie de ses richesses pour les donner au fisc. Quand il prend cet aspect, on appelle aujourd'hui cet impôt « prélèvement sur la fortune ». Appliqué brutalement, il offre des difficultés de réalisation et des dangers économiques qui l'ont fait écarter jusqu'à présent. Mais on a essayé parfois de le faire fonctionner avec des adoucissements qui devaient le rendre inoffensif, sans que ce dernier but ait été atteint.

Quel que soit le but qu'on lui assigne, l'impôt sur le capital

n'est pas une nouveauté. S'il faut en croire certains historiens (1), il fut appliqué à Athènes dans l'antiquité. On divisait alors les citoyens en quatre classes dont l'une était exonérée, tandis que les trois autres payaient une redevance proportionnée à une fraction ou à la totalité de leur patrimoine. Le contribuable de l'époque faisait une déclaration dans laquelle figuraient son actif et l'état de sa récolte. En fait, la contribution était assise sur le capital agricole, puis on l'étendit aux créances. Elle se présentait comme un impôt de répartition, dont le montant total, indispensable aux besoins de la Cité, se trouvait ensuite partagé entre les propriétaires.

En Italie, la première apparition de l'impôt sur le capital semble remonter au XV^e siècle : nous la trouvons, en 1427, à Florence. Cette cité tenait alors jalousement à son indépendance et à ses richesses (2). On dressait la liste des biens possédés par les citoyens, à l'exception des armes, vêtements et ustensiles nécessaires à l'existence, d'après la déclaration du propriétaire. Le contrôle était exercé de plusieurs façons, dont la principale consistait à faire intervenir les témoignages des tiers. Puis on déduisait les charges et les frais d'entretien annuel du contribuable et de sa famille. Le reste était imposé à raison d'un taux fixé pour chaque livre d'estimation.

De graves mesures étaient prises contre les citoyens qui ne s'acquittaient pas en temps voulu. On les excluait des charges publiques, on défendait à leurs débiteurs de les rembourser, et on expulsait les locataires de leurs immeubles, qui devaient rester inoccupés.

On trouve donc en germe, dans cette fiscalité encore primitive, tous les principaux caractères des législations modernes : déclaration obligatoire, contrôle par les signes extérieurs, abattements nécessaires pour permettre de vivre, sanctions matérielles et morales contre les mauvais contribuables.

Cette redevance, due par les Florentins sur leur actif, procura aux Médicis des ressources importantes.

(1) Cf. Guiraud : « **L'impôt sur le capital à Athènes** », dans la **Revue des Deux Mondes**, 1888.

(2) Cf. le remarquable traité du Professeur Flora : « **Manuale della Scienza delle Finanze** », dont l'auteur a représenté l'Italie comme expert financier dans les conférences internationales d'après-guerre, et V. Karmin : « **La legge del Catasto Fiorentino del 1427** ».

Dans l'époque moderne, l'impôt sur le capital fut d'abord utilisé pour les recettes budgétaires sous la forme d'un impôt complémentaire sur le revenu, assis sur le capital. C'est la conception qui a été réalisée dans certains cantons suisses dès 1893, en Prusse à la même époque, et en Hollande vers 1906.

Après la guerre, le prélèvement sur la fortune fut suggéré chez tous les belligérants comme un remède susceptible d'améliorer la situation financière compromise. Il fut établi en Allemagne à la fin de l'année 1919.

Le gouvernement italien envisagea d'abord l'impôt complémentaire sur le capital.

Dès le 6 mars 1919, M. Méda, ministre des Finances dans le cabinet Orlando, prépara un projet de loi dans ce sens, afin d'atteindre les richesses improductives accumulées par les citoyens qui avaient fait des bénéfices de guerre importants et cherchaient à échapper au poids progressif de l'impôt sur le revenu.

Les personnes assujetties étaient sensiblement les mêmes dans les deux contributions. Les patrimoines frappés par la nouvelle taxe comprenaient tous les capitaux nets réalisables, sans en distinguer la nature, ni la productivité, sauf la dette publique suivant l'engagement souscrit par l'Etat au sujet de leur exonération fiscale (1). On excluait seulement certaines collections à caractère scientifique, et dont l'estimation ne pouvait être que fictive ou arbitraire.

Etaient exemptées les fortunes inférieures à Lit. 10.000. Ce minimum pouvait être dépassé pour les contribuables dont les ressources n'atteignaient pas le chiffre exigé pour l'impôt sur le revenu. Cette disposition accentuait l'étroite dépendance qui existait dans l'esprit du législateur entre les contributions visant le capital et celles qui frappaient le revenu.

Le taux envisagé commençait à 1 0/00. L'application de la loi ainsi conçue aurait nécessité un inventaire complet des fortunes, qui aurait servi ensuite à vérifier le produit de l'impôt sur les successions.

Ce projet fut bientôt enterré par la chute du ministère Orlando

(1) Cf. **Il Giornale d'Italia**, 7 mars 1919, qui discute cet argument. L'immunité de l'Etat ne vise que l'intérêt de la dette publique et non le capital, qui est frappé par l'impôt sur les successions sans avoir provoqué de contestations.

et remplacé par un autre dû à l'élaboration de M. Nitti. Ce dernier venait de constituer, en juin 1919, son cabinet, dans lequel il s'était réservé le portefeuille des Finances.

Il présenta son œuvre dès le mois suivant. Cette fois, il ne s'agissait plus d'un impôt complémentaire sur le capital, mais d'un véritable prélèvement sur la fortune, payable dans un délai déterminé et calculé d'après un taux considérable. On prétendait le justifier par la nécessité de réduire au plus tôt la dette de guerre, sans augmenter les contributions frappant les petits revenus ou la consommation. On invoquait également l'accroissement nominal survenu dans l'estimation des capitaux par la dépréciation de la monnaie. On supposait que la valeur totale des patrimoines supérieurs à Lit. 50.000 se montait en 1914 à 80 milliards environ. Un impôt de 25 % devait donc rapporter au trésor 20 milliards environ, ce qui permettrait de réduire considérablement la dette publique. On libérerait ainsi un milliard, correspondant aux intérêts annuels de la dette remboursée. Le déficit budgétaire serait donc réduit d'une somme égale, ou, si l'équilibre entre les recettes et les dépenses était atteint antérieurement, on pourrait alléger les autres impôts. Les versements seraient échelonnés sur vingt années. A l'époque où les vingt milliards seraient récupérés, le Trésor aurait en mains les indemnités promises à l'Italie par le traité de paix, et pourrait achever l'assainissement en finissant de rembourser la dette extérieure.

Les finances italiennes seraient donc sauvées par le sacrifice partiel des capitalistes. Les riches, anciens et nouveaux, supporteraient seuls les frais de la guerre en proportion des bénéfices qu'ils en auraient retirés, et leurs dépenses, restreintes par la diminution de leurs revenus, permettraient de faire baisser le prix de la vie que leurs prodigalités avaient contribué à élever.

Le programme paraissait alléchant, si on pouvait l'appliquer pratiquement avec exactitude. Les techniciens chargés de le mettre au point suggérèrent une nouvelle conception qui leur semblait plus réalisable. Il s'agissait cette fois d'un emprunt forcé, à taux minime, destiné à rembourser les emprunts de guerre émis, sous l'empire de la nécessité, avec des intérêts excessifs.

Etaient assujetties les personnes physiques possédant au 31 décembre 1919 un patrimoine supérieur à Lit. 20.000. Le tarif, fixé à 5 %, s'élevait progressivement jusqu'à 40 % lorsque

la fortune dépassait 100 millions. Les contribuables devaient souscrire obligatoirement à l'emprunt ouvert par l'Etat, qui promettait 1 % d'intérêt et l'amortissement des titres en 80 ans par tirage au sort à partir de 1930. Les assujettis avaient la faculté de s'acquitter en 4, 6 ou 8 ans, suivant que les biens immobiliers qui composaient leur patrimoine étaient inférieurs à un quart de la fortune taxée, supérieurs à cette fraction, ou dépassaient trois quarts. Ils avaient, en ce cas, à supporter les intérêts de retard à raison de 5 % auxquels ils échappaient en payant au moyen d'un versement immédiat. Pour assurer le succès de l'emprunt forcé, on envisageait la mise au nominatif obligatoire des valeurs au porteur.

Un adoucissement pouvait être accordé au souscripteur qui faisait le sacrifice total de son apport en renonçant à retirer ses titres d'emprunt, c'est-à-dire à toucher l'intérêt et à réclamer ultérieurement le remboursement de ses fonds. En ce cas, sa part contributive était diminuée d'un tiers.

Ce projet fut très mal accueilli, et on lui objecta de nombreux défauts.

On invoquait d'abord tous les arguments classiques en pareil cas : baisse inévitable de tous les biens mobiliers et immobiliers, causée par la nécessité de réaliser immédiatement leur valeur ; nécessité de créer un institut de crédit pour fournir les fonds nécessaires aux contribuables désireux d'acquitter l'impôt en empruntant plutôt qu'en vendant. Les créances qui en résulteraient immobiliseraient des capitaux considérables, ou seraient représentées par des effets négociables qui dissimuleraient une autre forme d'inflation. On redoutait naturellement l'émigration hors du royaume des valeurs mobilières, dont la baisse artificielle permettrait aux étrangers d'acquérir à bon compte une partie du patrimoine national provisoirement déprécié (1). On reprochait également au législateur d'avoir envisagé le paiement de l'emprunt forcé en titres de la dette publique acceptés pour leur valeur nominale, ce qui créerait une hausse injustifiée des fonds d'Etat.

D'autre part, l'engagement de rembourser dans l'avenir les fonds obtenus par contrainte risquait d'entraîner le Gouvernement à une opération fort désavantageuse, car, si la lire repre-

(1) Cf. Flora, *Op. Cit.*

nait son ancienne valeur, le Trésor serait tenu de rendre en monnaie d'or les capitaux empruntés en monnaie dépréciée.

D'une façon plus générale, on refusait d'admettre que la génération actuelle, déjà atteinte matériellement et moralement par la guerre, ait encore à supporter définitivement les conséquences financières, laissant à ses héritiers les seuls avantages d'une situation assainie au détriment de ceux qui avaient déjà payé l'impôt du sang.

D'autres inconvénients de moindre importance étaient allégués. Les gros traitements annuels, supérieurs au capital imposé, échapperaient au prélèvement sur la fortune. Beaucoup de contribuables préféraient payer régulièrement un impôt onéreux plutôt que d'abandonner une part de leur patrimoine. Enfin, les fraudes seraient difficilement évitées.

Les adversaires du projet menèrent une campagne violente, aidés par des spéculateurs en bourse. Les valeurs baissèrent (1), les capitaux commencèrent à émigrer. Le Gouvernement, présentant qu'il n'aurait pas la majorité à la Chambre, abandonna momentanément le projet, se réservant de le reprendre après les élections (2).

Le Parlement, une fois renouvelé (3), M. Nitti se résolut à brusquer les choses. Dès le 24 novembre, il fit signer par le roi un décret-loi qui instituait l'impôt sur le capital, mettant ainsi la Chambre et les puissants adversaires du projet devant le fait accompli, afin de se concilier la masse du peuple et le parti socialiste qui considéraient comme des profiteurs de guerre tous les capitalistes et protestaient contre les ménagements dont on les entourait.

Bien que le texte élaboré soit toujours en vigueur, sauf quelques modifications de forme, nous classerons cette première application effective parmi les projets sans lendemain, car tous les chiffres indiqués furent, par la suite, revus et profondément changés.

Le prélèvement sur la fortune s'appliquait à tous ceux dont

(1) La véritable crise de bourse se produisit surtout en 1921, lors de la ruine des deux grosses entreprises « Ansaldo » et « Ilva », suivie par la faillite de la Banca di Sconto.

(2) Un emprunt ordinaire, en janvier 1920, procura au Gouvernement les vingt milliards nécessaires à la Trésorerie.

(3) Les élections eurent lieu le 16 novembre 1919.

le patrimoine dépassait Lit 20.000. Les versements s'échelonnaient sur trente années. Le fisc prélevait de 5 à 25 % du capital. Ce taux était progressif. Une première évaluation devait avoir lieu immédiatement; six ans plus tard, on procéderait à une nouvelle estimation.

Ces conditions parurent trop douces pour obtenir le rendement voulu. Le décret-loi du 22 avril 1920 reproduisit le texte du précédent décret-loi, mais porta le minimum imposable à Lit. 50.000, le taux maximum à 50 %, tandis qu'il réduisait à 10 ou 20 années les délais d'acquittement. Nous allons l'analyser.

CHAPITRE II

Le décret-loi du 22 avril 1920

Le prélèvement sur la fortune institué en Italie est une contribution extraordinaire due une seule fois par chaque contribuable sur le patrimoine qu'il possède au 1^{er} janvier 1920.

Les versements sont répartis sur 10 ou 20 années, suivant la composition de ce patrimoine, afin d'éviter les réalisations hâtives susceptibles de déprécier les capitaux et de provoquer une panique sur le marché.

Le texte du décret-loi porte en titre : « Impôt patrimonial extraordinaire et progressif ».

Nous allons étudier successivement :

- 1° Les personnes et les fortunes imposées;
- 2° Les procédés employés pour évaluer les patrimoines;
- 3° La déclaration au fisc et son contrôle;
- 4° Le tarif et le recouvrement de l'impôt;
- 5° Les sanctions et dispositions diverses.

Nous examinerons ensuite les mesures complémentaires qui ont été prises pour renforcer l'exécution du décret-loi, et les textes postérieurs y relatifs.

Dans une dernière partie, nous indiquerons les résultats connus de ce prélèvement sur la fortune et ses perspectives d'avenir.

I. — Personnes et fortunes imposées

L'impôt sur le capital est dû par les personnes physiques et par les personnes morales collectives (1). Les biens de l'Etat, des provinces et des communes en sont dispensés, ainsi que les Etablissements publics ou d'utilité publique. On a exempté aussi les patrimoines de certains bénéfices ecclésiastiques et celui des agents diplomatiques des nations étrangères (2).

Le prélèvement ne s'applique pas non plus aux sociétés par actions. Chaque actionnaire le supporte individuellement, puisque les valeurs mobilières doivent entrer en ligne de compte dans la détermination du patrimoine imposé (3).

En principe, chaque personne est assujettie à l'impôt. Cependant, le patrimoine des parents se cumule avec celui qu'ils ont cédé à leurs descendants, au cas où ceux-ci vivent ou travaillent avec eux. On présume que ces donations viseraient à masquer une part du capital imposable.

De même, on compte dans la fortune des ascendants les biens transférés à titre gratuit depuis le 1^{er} août 1914, sauf ceux qui ont été remis pour constituer une dot à l'occasion d'un mariage, et ceux qui ont été donnés aux fils ou descendants séparés de la famille.

Il était à craindre que l'on ne désignât comme transmis à titre onéreux des biens qui avaient été transférés gracieusement. Pour éviter cette fraude, on a imposé l'obligation de prouver par documents que l'acquéreur de biens aliénés depuis le 1^{er} août 1914 possédait, avant l'achat, les ressources nécessaires pour l'effectuer (4).

Lorsque le cumul des patrimoines indivis ne s'effectue pas, on répartit la valeur des richesses collectives entre les co-propriétaires suivant les règles du droit civil (5), en presumant

(1) Art. 1^{er}. Le texte de la loi porte « enti collettivi ». Les exemptions de l'art. 8 limitent en fait ces personnes collectives aux établissements privés et aux communautés religieuses.

(2) Art. 8.

(3) Art. 3.

(4) Art. 4.

(5) Code Civil, art. 674. Le concours des participants dans les avantages et dans les charges de la communauté sera proportionné à leurs apports respectifs.

égaux les lots des participants jusqu'à preuve du contraire (1).

Voyons maintenant quels sont les biens soumis au prélèvement sur sa fortune. Ce sont d'abord tous ceux qui existent en Italie. Le décret-loi prend soin de les énumérer (2).

1° Les capitaux investis en terrains et immeubles.

2° Les capitaux placés sous n'importe quelle forme, et résultant d'actes stipulés ou enregistrés dans le royaume.

3° Les titres italiens de toute espèce.

4° Les biens qui concourent à former la valeur des entreprises, commerciales ou agricoles, telles que :

a) Les fonds de commerce et brevets,

b) Les créances et les fonds liquides,

c) Le bétail vivant ou mort.

5° Les bijoux et pierres précieuses, les objets d'or et d'argent (3).

Tous ces biens sont imposables, quelle que soit la nationalité de leur propriétaire. Il est d'autres capitaux que les seuls Italiens résidant à l'intérieur du royaume doivent déclarer pour la détermination de leur fortune. Ce sont les biens qu'ils possèdent hors du territoire depuis le 1^{er} juillet 1914, ainsi que les titres étrangers dont ils sont propriétaires (4).

Cette seconde catégorie échappe trop aux investigations du fisc pour ne pas donner lieu à quelques fraudes. La principale consistait à confier en dépôt dans les pays avoisinants les valeurs au porteur émises par les sociétés dont le siège n'est pas en Italie. Il semble que l'on se préoccupa moins de ces fuites éventuelles que de la conservation des capitaux étrangers engagés dans le royaume : des mesures spéciales furent prises à leur égard.

On exempta de l'impôt sur le capital les avoirs liquides déposés par les non ressortissants dans les établissements de crédit et les caisses d'épargne. Cette disposition fut étendue aux fonds rapatriés par les émigrants dans leur pays d'origine (5).

1) Art. 5.

2) Art. 7.

(3) Art. 9.

(4) Art. 6.

(5) Art. 6.

En outre, on décida de ne pas appliquer l'impôt sur les titres étrangers possédés par des non ressortissants résidant en Italie. La nationalité du titre prime donc celle du propriétaire, puisque la contribution est perçue sans exception sur toutes les valeurs italiennes, y compris les fonds d'Etat (1) au mépris des engagements antérieurs pris par les gouvernements, et malgré la dépréciation des emprunts nationaux qui constitue un véritable impôt forcé subordonné toutefois à leur réalisation.

Cependant, les rentes italiennes provenant des emprunts de guerre souscrits à l'étranger, soit par des co-nationaux, séjournant hors du royaume depuis plus de six mois, soit par des non ressortissants ne résidant pas en Italie, sont exemptées de toute contribution, mais soumises à la formalité de l'affidavit destiné à prouver leur origine (2).

Conformément aux tendances démocratiques, on a exempté de toute contribution les fonds placés par les petits capitalistes que l'Etat protège spécialement : rentes viagères, versements aux caisses de prévoyance, de pension, de secours — soit contre la vieillesse, soit contre l'invalidité — et d'assurances sur la vie.

Enfin, on exclut de l'impôt toutes les richesses qui présentent un intérêt religieux, comme les édifices du culte, ou scientifique, telles que les bibliothèques et les collections (3). On présume que ces dernières ne furent pas acquises par leur propriétaire dans un but de spéculation. On a certainement tenu compte également du fait que la valeur attribuée à ces biens est essentiellement fictive et subjective : leur estimation eût été, la plupart du temps, arbitraire, et leur liquidation désastreuse. Certains seraient même devenus complètement inutilisables en changeant de propriétaire. Ils furent épargnés.

(1) En fait, les valeurs italiennes possédées par des étrangers échappent à l'impôt sur le capital.

(2) Art. 9.

(3) Art. 9.

Il faut excepter le cas où ces collections feraient l'objet d'un commerce, et celui où elles auraient été acquises avec les bénéfices de guerre pour les dissimuler. L'impôt devient alors exigible.

II. — Evaluation du patrimoine

La difficulté d'application de l'impôt sur le capital ne réside pas dans la détermination des richesses qui vont être frappées. Elle commence lorsqu'il s'agit d'estimer les biens sur lesquels on va l'appliquer. Le législateur italien a prévu des méthodes différentes pour chaque catégorie de capitaux. Le chapitre du décret-loi qui détermine les règles d'évaluation a d'ailleurs subi, par la suite, de nombreuses additions qui témoignent de la complexité de la question.

Le premier système consiste à multiplier une valeur connue par un coefficient approprié. Cette méthode est appliquée d'abord pour les terres et les immeubles, avec quelques variantes. Il a été prévu, en ce qui les concerne, deux évaluations successives : l'une provisoire, destinée à permettre de recouvrer immédiatement la part d'impôt calculée pour les premières années, l'autre définitive dans les cinq ans qui suivent, afin de rectifier les erreurs.

Voyons les règles de la première.

Pour les terrains, il faut multiplier par le coefficient fixe 325 l'impôt foncier principal inscrit aux rôles de 1916 (1). Il n'y a aucun abattement pour compenser la différence de valeur absolue suivant la région dans laquelle est situé le terrain. On suppose que l'impôt foncier étant calculé d'après le revenu, ce dernier implique par lui-même l'existence occulte d'un coefficient régional. Pour les immeubles, on doit effectuer le produit du revenu net imposable en 1919 par le coefficient fixe 25. Cette opération revient en somme à capitaliser à 100 pour 4 ledit revenu (2).

Dans ces deux catégories, propriété foncière bâtie et non-bâtie, l'estimation définitive est faite en capitalisant à 100 pour 5 leur revenu net (3).

(1) L'Italie étant entrée en guerre en 1915, l'année 1916 marque la fin du premier exercice budgétaire postérieur à la nouvelle situation.

(2) Art. 10.

(3) Art. 11.

On constate immédiatement que les deux évaluations ne sauraient donner le même résultat, puisqu'elles sont soumises à des règles différentes, ou à des taux de capitalisation qui ne sont pas les mêmes. La première peut d'ailleurs être omise si l'Administration a quelque motif de procéder immédiatement à la seconde. L'utilité de l'estimation provisoire paraît donc très discutable. Elle attribue une valeur inférieure aux biens estimés afin d'éviter les remboursements ultérieurs d'un trop perçu par le fisc.

L'estimation définitive peut d'ailleurs être exigée immédiatement par le contribuable s'il fait connaître son intention de racheter l'impôt par un versement unique immédiat (1).

Le décret-loi détermine avec précision le calcul du revenu qui doit servir de base à la capitalisation, en s'inspirant du décret-loi relatif à la réforme des impôts directs, et notamment de l'impôt sur le revenu, dont il reprend, mot pour mot, certains paragraphes qui énumèrent les frais à déduire du revenu brut en vue d'établir le produit net des terres.

1° Prix des semences et frais d'entretien;

2° Contribution aux dépenses pour travaux publics permanents, notamment travaux hydrauliques (2);

3° Une somme forfaitaire proportionnée aux primes d'assurances contre les risques de toute sorte;

4° Montant des impôts (3).

Pour les immeubles, on déduit de la valeur locative au 1^{er} janvier 1920 :

1° Les frais de réparation et d'administration;

2° Une somme forfaitaire pour l'assurance contre l'incendie;

3° Les frais d'entretien et de confort (eau, lumière, etc...), supportés effectivement par le propriétaire;

4° Le montant des impôts (4).

(1) Art. 10.

(2) Les travaux d'irrigation jouent un très grand rôle dans l'agriculture italienne, les terres manquant fréquemment d'eau.

(3) Art. 12 et 13.

(4) Pour éviter de trop fréquentes contestations, les charges résultant des trois premières déductions ont été fixées par la suite à 25 % du revenu brut, sauf preuve contraire. Voir plus loin, page 57.

L'évaluation forfaitaire, qui n'est basée sur aucune connaissance justifiée, mais sur une grande probabilité, constitue une seconde méthode. On l'applique à certaines richesses dont l'existence n'est pas douteuse, mais qui échapperaient trop facilement aux investigations. On présume alors un rapport fixe avec la valeur du patrimoine net. C'est ainsi qu'on ajoute au capital une somme égale à 6 % de son montant, dont 5 % représentent les meubles et les bijoux, et 1 % l'argent liquide. Il va sans dire que l'estimation forfaitaire peut être majorée s'il existe des faits qui justifient une évaluation supérieure.

Le taux applicable est ramené à 3 % lorsqu'il s'agit d'un non ressortissant qui possède des propriétés immobilières en Italie, s'il ne semble pas avoir de biens meubles.

Une troisième méthode consiste à estimer, suivant les cours pratiqués sur le marché, la valeur des richesses qu'il s'agit de taxer. Ce système est employé dans plusieurs cas. Les immeubles en construction et les terrains à bâtir sont évalués en prenant pour base les prix du marché au 1^{er} janvier 1920 (1). De même pour les mines, tourbières, bois, lacs, étangs et cours d'eau, on procède à l'évaluation suivant les prix du marché à la même date, sous réserve d'une rectification au cas où la capitalisation du revenu net dépasserait notablement le montant fixé (2). Les constructions nécessitées par l'exploitation des fonds ruraux et le bétail vivant ou mort sont estimés d'après leur état au début de l'année agraire 1919-1920 (3).

Les titres, actions et obligations sont soumis à un système analogue. On les évalue d'après la moyenne des prix d'achat en bourse pendant la période avril-septembre 1919. On tient compte du change pour les titres étrangers (4).

Il est intéressant de souligner que cette méthode s'applique aux rentes d'Etat. C'est un des points les plus controversés lorsqu'il s'agit de l'impôt sur le capital. Nous avons vu plus haut (5) que l'un des projets antérieurs envisageait la dation

(1) Art. 11.

(2) Art. 12.

(3) Art. 14.

(4) Art. 20. — Il peut être exigé que les valeurs étrangères soient remises en paiement de l'impôt au cours qui a été indiqué dans la déclaration.

(5) Cf. le projet Nitti de juillet 1919, page 20.

en paiement des titres de la dette publique évalués d'après leur montant nominal, ce qui aurait produit une hausse brusque et artificielle. Ne serait-ce pas une juste compensation offerte aux bons citoyens qui apportèrent leur argent au Trésor pendant les moments critiques, sans se dissimuler que les fonds ainsi prêtés seraient probablement dépréciés plus tard par les engagements financiers sans cesse croissants de l'Etat, alors que les valeurs étrangères des pays neutres offraient des perspectives de stabilité plus alléchantes ? En outre, il semble que le Gouvernement ne peut reprendre d'office le billet à intérêts qu'il a souscrit pour une somme déterminée, en payant un montant inférieur à celui qui est porté sur la créance. Il y a rupture d'engagement. D'ailleurs, l'Etat consacre ainsi la dépréciation de sa monnaie, et serait mal fondé par la suite à interdire les contrats libellés en monnaie d'or.

Le législateur n'osa pas persévérer dans ce sens, et céda devant les objections qu'on avait fait valoir quelques mois plus tôt. Il énuméra, dans une liste annexée au texte du décret, les cours moyens calculés pendant la période déterminée et applicables aux valeurs émises ou garanties par l'Etat (1).

Une dernière méthode d'estimation s'applique aux créances. C'est l'évaluation suivant la valeur nominale. Une réduction peut cependant être accordée lorsque le créancier a engagé une action contre son débiteur, lorsque ce dernier a été déclaré en faillite ou lorsqu'il se produit une circonstance de fait qui permet de présumer la perte totale ou partielle de la créance (2). L'application de l'impôt reste alors suspendue jusqu'au jugement.

Pour les créances improductives, on escompte le montant nominal au taux de 4 % à intérêts composés jusqu'à la date d'échéance.

Les personnes morales collectives sont soumises à quelques règles particulières. Leur patrimoine est déterminé suivant sa composition au 1^{er} janvier 1920. On peut le rectifier d'office suivant le résultat des bilans, lorsqu'il est démontré que les différents postes d'actif ou de passif ne correspondent pas exactement à la réalité (3).

(1) Le dernier emprunt de guerre, 5 % 1917, cotait 87,04.

(2) Art. 15.

(3) Art. 26.

En ce qui concerne le patrimoine des Sociétés et maisons étrangères opérant en Italie, on prend pour indice le capital investi ou existant dans le royaume au 1^{er} janvier 1920, sous déduction des capitaux déjà comptés dans les fortunes individuelles des contribuables qui composent la société ou la maison de commerce. On tient compte, en outre, du revenu soumis à l'impôt sur la richesse mobilière (1).

Pour estimer le patrimoine des entreprises commerciales gérées par des individus ou des sociétés, on se base sur le capital investi, ou sur le revenu ordinaire, ou sur la moyenne des revenus des capitaux mobiliers pendant les trois années antérieures à la déclaration. Dans le second cas, la capitalisation s'effectue à raison de 100 pour 10 ou 100 pour 30, suivant l'importance de l'entreprise ou de sa production, pour atteindre le revenu capitalisé.

La fortune ainsi évaluée est répartie entre les membres de la société suivant les règles que nous avons vues plus haut (2). Si l'impôt reste impayé par l'un d'eux, la Société doit acquitter la contribution due avec droit de s'en rembourser sur le sociétaire défaillant (3).

Après avoir exposé la façon de déterminer la valeur du patrimoine brut suivant la nature des biens qui le composent, il faut examiner les règles qui permettent d'évaluer le capital net.

Il peut arriver que la nue propriété et l'usufruit n'appartiennent pas à la même personne. Dans ce cas, la valeur de la nue-propriété est calculée par la différence entre la valeur de la propriété entière et celle de la nue-propriété (4). Ce principe est appliqué également lorsque la propriété est grevée de droits d'usage et d'habitation. La valeur du droit d'usufruit, d'usage ou d'habitation est escomptée au taux de 4 %, à intérêts composés, jusqu'à l'échéance si elle est exactement connue, sinon, pendant le nombre d'années correspondant à la probabilité d'existence du bénéficiaire d'après son âge et la classe sociale à laquelle il appartient.

1) Art. 27.

(2) Art. 674 du Code Civil. Voir page 26.

(3) Art. 28. Cet article a été supprimé en 1922.

(4) Art. 16.

Ces règles rencontrent une application assez inattendue dans la répartition de l'impôt que nous étudions sur les biens ecclésiastiques. On considère les personnes morales religieuses comme nu-propriétaires, et les occupants comme usufruitiers (1).

Il faut ensuite dresser le passif à déduire du capital brut obtenu par les procédés étudiés plus haut. Voici les éléments qui entrent en ligne de compte à ce sujet :

- 1° Toutes les dettes qui sont à la charge du contribuable.
- 2° Les sommes dues, soit pour rentes ou redevances ayant un caractère personnel, soit pour les rentes ou redevances dont est grevé le capital.
- 3° L'impôt sur les bénéfices de guerre, et toutes les contributions qui restent dues pour la période antérieure au 1^{er} janvier 1920.

Ces éléments ne sont admis à figurer au passif que s'ils n'ont pas été déduits antérieurement, lors de l'évaluation des éléments du patrimoine, et à condition que l'on connaisse le nom et le domicile du créancier. Au cas où ce dernier nierait sa créance, elle serait jugée inexistante sans que la preuve contraire puisse être admise, à moins qu'elle ne résulte d'un acte public (2).

Les dettes envers les étrangers domiciliés hors du royaume sont traitées d'une manière spéciale. Elles constituent un patrimoine séparé soumis à l'impôt, et le débiteur a le droit de se rembourser sur le créancier de la somme qui lui est ainsi réclamée par le fisc.

Le passif étant déterminé par l'addition des différents postes que nous venons de citer, il ne reste plus qu'à le soustraire du capital brut pour obtenir le montant auquel doit s'appliquer l'impôt. Si le chiffre ainsi obtenu ne correspond pas au patrimoine présumé d'après le train de vie du contribuable, le fisc peut procéder d'office à une nouvelle estimation basée sur les signes extérieurs (3).

Nous allons étudier maintenant comment se font la constatation et le contrôle du prélèvement sur le capital.

1) Art. 17.

2) Art. 22.

3) Art. 29.

III. — La déclaration et son contrôle

Tout contribuable qui possède un capital de Lit. 50.000 (1) est tenu de déclarer son patrimoine tel qu'il se composait au 1^{er} janvier 1920. Les sociétés en commandite et en nom collectif doivent également faire une déclaration indiquant leur capital et les parts respectives des participants, indépendamment de la déclaration individuelle de leurs associés. Les sanctions applicables contre les contribuables sont valables contre les sociétés (2).

La déclaration doit être faite avant le 31 mai 1920 (3). Le délai est prolongé jusqu'au 31 juillet et au 31 août pour les citoyens résidant à l'étranger, suivant le pays qu'ils habitent. Le décret-loi étant du 22 avril, les contribuables n'ont donc que cinq semaines pour s'exécuter. En réalité, des mesures beaucoup plus libérales devaient être prises par la suite.

Les établissements privés ont un mois pour faire connaître leur bilan relatif à l'année 1919. Si l'exercice normal se clôt à une époque autre que le 31 décembre, ou si le bilan n'est pas encore connu au 31 juillet 1920, ils doivent faire une déclaration provisoire basée sur le dernier bilan approuvé, puis faire connaître les résultats de l'exercice en cours dans le mois qui suit la détermination des résultats (4).

Quelles sont les indications que doit fournir la déclaration ?

1° Le nom, prénoms et domicile du contribuable. Le siège s'il s'agit d'une société.

2° La nomenclature des biens qui composent l'actif du patrimoine, y compris l'argent liquide.

3° Les revenus imposables inscrits au cadastre ainsi que

(1) La loi ne précise pas si le minimum de Lit. 50.000 doit être calculé d'après l'évaluation provisoire ou l'évaluation définitive. La question a été tranchée indirectement au chapitre des sanctions, qui laisse au contribuable, pour sa déclaration, une marge égale à 1/6 de sa fortune. (Voir pages 40 et 44.

(2) Art. 32.

(3) Dans le décret-loi de novembre 1919, le délai était fixé au 31 mars 1920.

(4) Art. 34. Ces dispositions ont été supprimées ultérieurement.

les dates de stipulation et d'enregistrement des actes contractuels et successoraux qui témoignent de la façon dont les biens déclarés parvinrent entre les mains du contribuable.

Pour les titres privés et publics, l'énonciation de la nature, de la série et du numéro, ainsi que l'indication de la valeur nominale.

4° L'énumération des dettes hypothécaires et chirographaires et toutes les indications nécessaires pour identifier les créanciers; les montants des sommes dues et les indications de date et de lieu s'il y a enregistrement. Il est à noter que les contrats entre particuliers doivent figurer dans la déclaration du débiteur et dans celle du créancier, ce qui donne au fisc un moyen de contrôle.

5° L'âge du contribuable et la composition de sa famille; l'âge de ses descendants mâles vivant à sa charge, et l'indication des membres de sa famille qui sont invalides, orphelins ou veuves de guerre.

Ces indications ne présentent cependant qu'une utilité relative puisqu'il n'est pas prévu d'abattement pour charge de famille.

6° Les biens acquis à l'étranger depuis le 1^{er} août 1914.

Pour faciliter la preuve de la propriété des biens qui composent son patrimoine, le contribuable est admis à effectuer toutes les régularisations nécessaires auprès des administrateurs sans avoir à craindre l'application des peines pécuniaires encourues pour fraudes ou négligences. Cette mesure est étendue aux créances dissimulées jusqu'alors pour échapper à l'impôt sur le revenu (1).

Le contribuable, ou celui qui le représente légalement, supporte l'obligation de présenter la déclaration, dont il peut être appelé à confirmer l'exactitude par serment (2).

Pour assurer le contrôle des déclarations, le décret-loi a pris des mesures qui instituent une véritable inquisition et révèlent parfois des innovations presque révolutionnaires.

Certaines de ces mesures concernent le contribuable qui peut être appelé à comparaître pour fournir des explications ou

(1) Art. 37.

(2) Art. 39.

produire des documents. Ses immeubles, locaux commerciaux ou industriels, peuvent recevoir éventuellement la visite d'ingénieurs capables de les estimer. Tous les registres concernant les biens et les affaires des intéressés peuvent être consultés (1). Les acquéreurs de devises étrangères depuis le 1^{er} août 1914 sont tenus d'en justifier l'emploi, faute de quoi on les considère comme faisant toujours partie du patrimoine et on les évalue au prix d'achat ou au prix du 1^{er} janvier 1920, suivant la solution la plus avantageuse pour le fisc (2).

D'autres dispositions visent le contrôle de la déclaration chez les personnes qui sont en rapport avec le contribuable.

Les fonctionnaires de l'Administration des finances peuvent exiger des notaires et de tous les offices publics ou privés les copies ou extraits de documents dont ils ont besoin, quelles que soient les dispositions législatives contraires. Le secret professionnel est donc supprimé.

Les notaires et les établissements de crédit sont tenus de révéler à l'agent des Contributions de la circonscription dans laquelle ils résident le montant et la nature des valeurs déposées chez eux, et les indications nécessaires pour établir l'identité des déposants (3).

Les intermédiaires qui ont prêté leur concours depuis le 1^{er} août 1914 pour l'acquisition de titres à l'étranger ou envois de fonds hors du royaume sont tenus de donner toutes les indications concernant leurs clients et la valeur des capitaux qui ont émigré (4).

Au cas où les propriétaires de titres au porteur ne les déclareraient pas dans l'année, un décret-loi, sur la proposition du ministre des Finances, pourra édicter l'obligation d'une conversion au nominatif générale (5). Nous verrons que cette menace

(1) Art. 40.

(2) Art. 42.

Rappelons que le Gouvernement italien avait, en mars 1918, établi le monopole des devises. « L'Istituto Nazionale per i Cambi con l'Estero » était chargé de leur achat et de leur répartition. Cette situation ne prit fin qu'en mai 1919, mais l'achat des devises restait soumis à certaines conditions qui favorisaient, en fait, le monopole des grands établissements de banque.

(3) Art. 40.

(4) Art. 42.

(5) Art. 43.

Cet article devait être supprimé par la suite, dans le texte du décret-loi du 5 février 1922.

devait se réaliser sans donner le résultat appréciable au point de vue du rendement de l'impôt.

Enfin, les conflits qui peuvent s'élever entre les contribuables et l'administration sont soumis à une juridiction particulière créée par décret-loi du 24 novembre 1919 sur les impôts directs : les commissions du Trésor public, communales, provinciales et centrales, pourvues de tous les moyens d'investigation confiés aux agents du fisc (1).

Ces mesures n'étaient pas inutiles, étant donné le tarif considérable du prélèvement sur la fortune, et l'expérience devait démontrer qu'elles seraient encore insuffisantes à empêcher la fraude.

(1) La loi du 24 novembre 1919 prévoit en première instance une commission communale de cinq membres, dont deux sont nommés par le président du tribunal et trois par les représentants des communes. Au second degré, la commission provinciale est composée de huit membres : deux nommés par le président de la Cour d'Appel, un par le Conseil provincial, un par la Chambre de Commerce du chef-lieu, un par les comités agricoles, ou par les représentants agraires, un par les ingénieurs et deux par la direction des Contributions directes. Les délais d'appel sont fixés. Dans certains cas, limitativement déterminés, on peut en appeler, après avoir épuisé les autres voies de recours, à la Commission centrale qui siège à Rome et comprend quinze membres : six conseillers d'Etat et de la Cour des Comptes, six fonctionnaires supérieurs de l'Administration des Finances, et trois membres des Corps Académiques et Universitaires. Le recours devant la Cour de Cassation est admis en dernier ressort pour violation ou fausse application de la loi, incompétence et excès de pouvoir.

IV. — Tarif et paiement

Lorsqu'on connaît le montant exact imposable, il ne reste plus qu'à appliquer automatiquement le taux progressif de 4,50 à 50 % prévu par le décret-loi pour les fortunes supérieures à Lit. 50.000.

Les patrimoines qui n'atteignaient pas ce montant sont exonérés et leur déclaration est inutile.

Le tableau suivant indique les taux calculés suivant le capital frappé (1) :

50.000.....	4,50 %	soit par année	0,225 %
100.000.....	5,61 »	»	0,280 »
200.000.....	6,98 »	»	0,349 »
500.000.....	9,33 »	»	0,467 »
1.000.000.....	11,62 »	»	0,581 »
2.000.000.....	14,48 »	»	0,724 »
5.000.000.....	19,36 »	»	0,968 »
10.000.000.....	24,11 »	»	1,205 »
20.000.000.....	30,03 »	»	1,501 »
50.000.000.....	40,14 »	»	2,007 »
100.000.000.....	50,00 »	»	2,50 »

Pour les patrimoines intermédiaires, le taux est calculé d'après la formule suivante :

$$t = 0,1460802 \times 0,3167973$$

(1) Rappelons que le décret-loi du 19 novembre 1919 prévoyait les taux suivants échelonnés de 5 à 25 % :

20.000.....	5 %	soit par année	0,167 %
50.000.....	5,95 %	»	0,198 »
100.000.....	6,68 »	»	0,228 »
200.000.....	7,73 »	»	0,258 »
500.000.....	9,19 »	»	0,306 »
1.000.000.....	10,47 »	»	0,349 »
2.000.000.....	11,98 »	»	0,398 »
5.000.000.....	14,19 »	»	0,473 »
10.000.000.....	16,18 »	»	0,539 »
20.000.000.....	18,44 »	»	0,615 »
50.000.000.....	21,93 »	»	0,731 »
100.000.000.....	25 »	»	0,833 »

Il faut signaler dès maintenant une erreur technique importante : c'est le traitement rigoureux des contribuables qui possèdent Lit. 50.000. Après avoir acquitté leur part d'impôt, ils posséderont un capital inférieur à celui des capitalistes dont la fortune se montait à Lit. 49.999, et qui sont complètement exonérés. Cette situation est atténuée par un article qui figure dans le chapitre des sanctions (1). Ces dernières ne sont applicables que si le montant dissimulé dans la déclaration atteint un sixième du patrimoine. Cette clause laisse, en fait, au contribuable, une marge de Lit. 8.000 environ, et porte le minimum de fortune imposable à Lit. 58.000.

Le décret-loi prévoyait que le montant du patrimoine net ne serait pas toujours exprimé en chiffres ronds. Il donne les règles applicables pour fixer exactement la contribution exigible.

De 50.000 à 100.000, les fractions sont négligeables lorsqu'elles sont inférieures à Lit. 500. Au-delà, elles s'arrondissent à 1.000. De 100.000 à 200.000, l'arrondissement se fait par unités de 2.000, de 200.000 à 500.000, par unités de 5.000 ; de 500.000 à 1.000.000, par unités de 10.000 ; de 1 à 2 millions, par unités de 20.000 ; de 2 à 5 millions, par unités de 50.000, de 5 à 10 millions, par unités de 100.000 ; de 10 à 20 millions, par unités de 200.000 ; de 20 à 50 millions, par unités de 500.000. Au-delà, par unités de 1 million.

Le législateur a décidé que des tableaux seraient dressés par le ministre des Finances d'après ces principes (2), indiquant exactement le taux appliqué et l'impôt correspondant aux différents montants des patrimoines déclarés, afin d'éviter toute erreur, et de faciliter les calculs pour les contribuables.

Les paiements sont échelonnés sur un certain nombre d'années, variable suivant la composition du patrimoine. Lorsque le capital se compose de biens immobiliers pour une fraction au moins égale aux $\frac{2}{5}$ de la fortune totale, leur propriétaire a 20 ans pour s'acquitter. Il n'en a que 10 dans le cas contraire. Les tableaux indiquent les pourcentages à verser chaque année

(1) Art. 48.

(2) Art. 30. — Ce système de calcul, créé en Italie par M. Méda, avait déjà été introduit dans la législation fiscale en novembre 1919 pour la réforme des impôts directs, de préférence à toutes les autres méthodes proposées.

dans chacun de ces cas, en déduisant les intérêts composés à 5 % pendant le reste du délai maximum (vingt ans) auquel le contribuable a renoncé (1).

Ajoutons que le rachat par un versement unique et immédiat peut être autorisé à tout moment et profite de la bonification des intérêts composés à 6 % par an, pour le nombre d'années restant à courir (2).

Voici les sommes à payer annuellement par chaque contribuable, suivant la composition de son patrimoine (3) :

		ACQUITTEMENT	
		en 10 ans	en 20 ans
Lit.	50.000.....	181 50	112 50
"	100.000.....	452 "	280 "
"	200.000.....	1.126 "	698 "
"	500.000.....	3.770 "	2.235 "
"	1.000.000.....	9.380 "	5.810 "
"	2.000.000.....	23.360 "	14.488 "
"	10.000.000.....	194.500 "	120.500 "
"	20.000.000.....	484.400 "	300.200 "
"	50.000.000.....	1.610.500 "	1.003.500 "
"	100.000.000.....	4.035.000 "	2.500.000 "

Avant d'aller plus loin, nous pouvons examiner la situation du contribuable italien atteint par le prélèvement sur la fortune. Envisageons les contributions directes perçues en fonction du capital. Nous trouvons d'abord l'impôt analytique sur les revenus, puis l'impôt progressif global sur les revenus. Mentionnons en passant l'impôt sur les bénéfices de guerre et la taxe sur les accroissements de fortune. La nouvelle charge supportée par le patrimoine est peu importante pour les petites

(1) Art. 30.

(2) Art. 46.

Dans le journal **Il Sole** du 23 octobre 1920, M. Virgilio Soli résume ainsi les avantages accordés pour le paiement anticipé lorsque le patrimoine est de 100.000 Lit.

	Versement total	Versement annuel
En 20 ans.....	Lit. 5.600	Lit. 280
En 10 ans.....	" 4.363	" 450
En 1 an	" 3.211	" 3.211

(3) Le tableau et la critique qui suivent sont empruntés au Professeur Flora, Op. cit.

fortunes. Elle prend un caractère de spoliation accentué lorsque le capital est élevé et dépasse un million. Si nous supposons cette dernière somme placée à 6 % en valeurs mobilières, et donnant annuellement Lit. 60.000, le contribuable paiera Lit. 31.400 d'impôts directs chaque année, soit plus de la moitié du revenu.

Si nous prenons un capital de Lit. 100.000.000 rapportant Lit. 6.000.000, son propriétaire devra verser au moins Lit. 2.500.000 d'impôt sur le capital, Lit. 1.500.000 d'impôt analytique, et Lit. 1.190.000 d'impôts complémentaires sur le revenu, soit au total Lit. 5.190.000, plus des cinq sixièmes de la somme que lui rapporte son patrimoine.

Ces chiffres donnent une idée précise de la situation des contribuables italiens, qui ont encore à acquitter bien d'autres contributions directes et indirectes non comprises dans les montants indiqués.

Il faut signaler deux cas particuliers pour lesquels le tarif est proportionnel et fixe. D'abord, pour l'impôt dû par les Caisses d'Epargne, les Monts-de-Piété et Crédits fonciers qui ne sont pas montés par actions, on applique le taux de 0,80 % par an pendant 20 ans. Ensuite, on applique celui de 1,20 par an pendant le même nombre d'années aux Sociétés étrangères dont les membres ne sont pas déjà imposés personnellement.

Comment s'effectuent les versements ?

Les moyens de paiements autorisés sont nombreux. Outre le numéraire, on accepte les bons et obligations du Trésor, les titres de la Dette publique, les mandats-poste, les « valeurs bancaires » et titres de créances des Instituts d'émission.

Pour les bons du Trésor, on déduit de leur valeur nominale l'escompte au jour du versement. Nous avons vu, d'autre part, que les rentes sur l'Etat ne sont pas acceptées au pair. Rappelons également que les valeurs étrangères peuvent être exigées en paiement au cours qui a figuré dans la déclaration, jusqu'à concurrence du montant total de l'impôt dû. Cette mesure est

(1) Rappelons que l'Italie possède trois instituts d'émission correspondant aux différentes provinces qu'elle a réunies sous le même sceptre : la Banca d'Italia, le Banco di Napoli et le Banco di Sicilia.

surtout destinée à déjouer la fraude consistant à sous-estimer la valeur de ces titres (1). Un office de gérance est prévu à cet effet.

Le recouvrement suit les règles établies pour les impôts directs (2). On applique, en outre, certaines dispositions empruntées à la loi sur les bénéfices de guerre (3), et qui concernent surtout les mesures à prendre en cas de non paiement : transcription au bureau des hypothèques, opposition sur les créances des contribuables faulifs, séquestres conservatifs et responsabilité solidaire des acquéreurs pour les entreprises commerciales et industrielles.

Le système de recouvrement est basé sur les rôles nominatifs. Ceux-ci ne doivent pas être publiés. Nous verrons plus tard que cette disposition fut remplacée ultérieurement par des mesures diamétralement opposées, à titre de sanctions morales. Voyons auparavant les sanctions pécuniaires et autres prévues par les décrets-loi de 1919 et 1920.

1) Art. 20. — Voir page 31.

(2) Loi du 29 juin 1902.

(3) Loi du 9 juin 1918.

V. — Sanctions et dispositions diverses

Les sanctions prévues visent trois catégories de personnes. Les unes s'appliquent aux fonctionnaires de l'Administration, aux membres de la juridiction fiscale et à tous ceux qui interviennent dans l'application de l'impôt sur le capital. Ils sont tenus au secret professionnel et passibles des peines prévues par l'article 177 du Code pénal (1).

Une seconde catégorie de sanctions, les plus explicites, concernent les contribuables récalcitrants (2).

Celui qui ne présente pas sa déclaration dans les délais requis est soumis à une peine pécuniaire correspondant à 1/8 de l'impôt sur le patrimoine définitivement fixé. Si la déclaration est fausse, la peine pécuniaire se monte au quart de la somme dissimulée, à moins que celle-ci ne soit inférieure au sixième de la contribution totale (3).

Le refus de prêter serment est puni d'une majoration égale au quart de l'impôt fixé en dernier lieu. Le faux serment et la falsification de documents assurent à son auteur la confiscation de la somme dissimulée.

Enfin une série d'amendes est prévue pour les délits fiscaux de moindre importance : entraves aux investigations des fonctionnaires, refus de communiquer les documents réclamés, etc.

La troisième catégorie de personnes visées comprend celles qui sont tenues de fournir les renseignements prévus par le décret-loi aux fins de contrôle, tels que les notaires ou les chefs des établissements de crédit, et qui sont passibles d'amendes diverses (4).

Toutes ces amendes doivent être notifiées par l'intendance des finances, sur requête, soit d'un agent du fisc, soit de la

(1) Art. 55.

L'art. 177 du Code pénal est ainsi conçu : tout agent de l'Administration qui communique au public les documents ou les faits connus ou possédés par lui en raison de son service, et qui doivent rester secrets, ou qui en facilite la divulgation de n'importe quelle manière, est puni d'un emprisonnement qui peut s'élever à 30 mois et d'une amende d'au moins Lit. 300.

(2) Art. 48.

(3) Voir pages 35 et 38.

(4) Art. 50.

commission judiciaire. On admet l'appel à la commission du premier degré, dont la décision à ce sujet est irrévocable. Cette procédure est également suivie pour les majorations d'impôts.

En ce qui concerne la confiscation, elle est proposée à l'autorité judiciaire par l'agent des contributions ou la commission judiciaire.

Toutes les peines édictées ne peuvent être atténuées ou supprimées que par une loi. Les sommes provenant de leur application seront réparties par tiers entre le Trésor, la caisse nationale des assurances sociales et l'œuvre nationale des combattants.

Les privilèges sur tous les biens mobiliers et immobiliers figurant aux articles 1.958 et 1.962 du Code civil sont étendus à l'impôt sur le capital (1).

L'action des agents du fisc pour rectifier les déclarations présentées par les contribuables est prescrite au 31 décembre de la seconde année qui suit la présentation de la déclaration. Cependant, si le contribuable possède des biens stables, le délai de prescription s'étend pour tout le patrimoine jusqu'à la fin des cinq années fixées pour l'évaluation définitive.

Le décret-loi du 22 avril 1920 contient en outre une seconde partie qui apporte certaines dérogations au calcul et au paiement de l'impôt pour les Italiens qui ont subi des dommages de guerre, soit parce qu'ils ont été reconnus comme sinistrés du fait des hostilités, en application de la loi du 27 mars 1919 (2), soit parce que leurs biens étaient situés dans les régions occupées (3).

La déclaration doit indiquer la valeur des biens situés dans une des zones visées dans la loi citée, et l'état de ces biens au

(1) Art. 53.

L'art. 1.958 du Code civil énumère les créances qui jouissent d'un privilège spécial. L'art. 1.962 est consacré uniquement aux créances privilégiées de l'Etat.

(2) Décret du 27 mars 1919, art. 3. On considère comme fait de guerre tout acte accompli par les forces armées nationales, alliées ou ennemies, ayant un rapport avec la préparation ou les opérations de la guerre.

(3) Décret du 29 mai 1919. Il énumère les communes envahies et fixe la date à partir de laquelle l'Administration recommencera à exiger les impôts dûs par leurs habitants. Les dispositions de ce texte sont étendues (art. 11) aux contribuables ayant dans ces territoires les capitaux qui leur fournissent leurs revenus.

1^{er} janvier 1920 sur la base du prix de réalisation éventuelle à cette date. A défaut de l'évaluation, une description détaillée suffit. Dans ce cas, la valeur sera déterminée ou contrôlée en raison des prix de vente les plus récents, de l'indemnité envisagée, de la valeur future après reconstruction et des capitaux investis depuis le 1^{er} janvier 1920.

Au patrimoine net ainsi établi, on ajoute la valeur des meubles, bijoux et argent liquide suivant le pourcentage fixe (1), mais la preuve contraire est admise.

Le contribuable doit indiquer dans sa déclaration le montant des dommages de guerre dont il a réclamé le remboursement, ou qu'il entend réclamer par la suite. Dans ce dernier cas, il devra délivrer une copie de sa demande à l'agent des contributions.

Après avoir indiqué les dommages recouvrables, le contribuable peut toujours ajouter ceux pour lesquels il n'a droit à aucune indemnité, tels que :

1° Les diminutions ou pertes de revenus patrimoniaux depuis le moment de l'invasion jusqu'en 1919. On vérifiera ces évaluations en tenant compte des sommes déclarées pour l'impôt sur la richesse mobilière et des intérêts à 4 % des richesses mobilières ou immobilières.

2° Les diminutions ou pertes de revenus prévues pour les cinq années qui suivront le 1^{er} janvier 1920.

3° Les frais de transport des objets soustraits à une offensive éventuelle de l'ennemi, à moins qu'ils ne soient admis au remboursement (2), et sous réserve que ces frais seront inférieurs à la valeur actuelle des objets.

Si le contribuable a présenté une demande pour recouvrement des dommages de guerre, l'évaluation définitive des biens situés dans une des zones désignées par le décret de mai 1919 (3) sera faite après la liquidation de l'indemnité.

Cette estimation sera faite en ajoutant à la valeur nette du patrimoine déterminé suivant les règles ci-dessus :

(1) Voir plus haut. Ce pourcentage est de 5 % pour les meubles et les bijoux, de 1 % pour l'argent liquide.

(2) D'après l'art. 12 du décret du 27 mars 1919, sont remboursables les frais de remploi lorsque celui-ci est formellement ordonné.

(3) Voir page 45.

1° Le montant des dommages de guerre non recouvrables (1);

2° Le montant de l'indemnité versée pour dommages de guerre depuis le 31 décembre 1919, corrigé par un coefficient de réduction correspondant à l'augmentation des prix de construction.

On tiendra compte des indemnités qu'il y aurait lieu de reverser à autrui (2).

Au patrimoine ainsi déterminé, on appliquera le taux fixé dans le tableau qui régit les cas ordinaires, et on soustraira le montant des dommages non recouvrables. Le reste constituera l'impôt dû. Au cas où le montant des dommages non recouvrables serait supérieur à la part d'impôts payable la première année, l'excédent sera déduit, jusqu'à épuisement des parts dues pour les années suivantes.

L'inscription de l'impôt au nom du contribuable qui a eu des dommages recouvrables ne pourra avoir lieu avant l'année postérieure au paiement de l'indemnité. Au cas où l'indemnité serait contestée, il y aurait inscription provisoire de la contribution sur la base des éléments connus, et de l'indemnité déjà assignée, en attendant la liquidation définitive de l'impôt.

Lorsque le contribuable sinistré ne présente aucune indication relative aux dommages de guerre, recouvrables ou non, ou lorsque ces réclamations sont reconnues sans fondements, on applique les règles générales.

Enfin, toute personne ayant ses biens répartis entre la zone sinistrée et le reste du royaume est soumise, pour chaque partie de son patrimoine, aux règles d'évaluation respectivement applicables, jusqu'au moment où l'évaluation totale permet d'opérer le cumul pour appliquer le taux correspondant à l'ensemble du capital.

(1) Cette solution, qui paraît surprenante au premier abord, est, dans le fond, parfaitement logique. Le montant des dommages de guerre non-recouvrables se retrouvera dans le patrimoine par moins-perçu. Il est donc juste qu'on l'y incorpore d'avance.

(2) Pour le emploi notamment.

CHAPITRE III

Textes postérieurs au Décret-Loi du 22 avril 1920

I. — Loi du 24 septembre 1920 : Suppression des titres au porteur

M. Nitti ne tarda pas à s'apercevoir qu'il était un peu naïf de s'imaginer que les capitalistes allaient accourir de leur plein gré pour offrir leur fortune en holocauste au Gouvernement démagogique. Le nombre des déclarations pendant l'année 1919-1920 fut de 361.000 environ (1). La valeur totale des biens constatés n'atteignait pas 75 milliards. Or, la richesse totale de l'Italie était évaluée à 216 milliards, dont plus de 150 milliards constitués par des patrimoines supérieurs à Lit. 50.000.

Il était évident que les déclarations étaient, dans la plupart des cas, inexactes, et que beaucoup de citoyens avaient complètement omis de déclarer quoi que ce soit. L'écart entre les capitaux avoués et dissimulés représentaient 50 % des patrimoines italiens imposables.

Le renforcement des mesures de contrainte se révélait indispensable pour combattre la dissimulation des capitaux. On n'avait pas osé recourir immédiatement aux moyens extrêmes.

Le décret-loi du 22 avril 1920 avait donné un avertissement aux contribuables (2), en annonçant que les titres au porteur devraient être mis au nominatif si les déclarations manquaient de sincérité ou n'étaient faites qu'en nombre insuffisant. Cette

(1) Flora. Op. cit.

(2) Art. 43.

menace figurait déjà dans le premier texte de novembre 1919. On n'y avait pas cru.

Avant de recourir aux grands moyens, certaines mesures furent prises afin de tenter une dernière pression sur les capitalistes, en avril 1920 :

1° L'impôt sur les revenus des valeurs mobilières au porteur était relevé de 2 à 5, puis à 15 %, tandis que celui sur le revenu des titres nominatifs restait fixé à 2%.

2° Les sociétés exerçant l'industrie du crédit étaient requises de mettre leurs titres au nominatif (1).

La question si nettement posée recevait donc un commencement d'exécution. D'ailleurs, le problème qui passait au premier rang des préoccupations gouvernementales n'était pas nouveau. Il avait déjà été envisagé depuis la substitution, dans les législations latines, des impôts basés sur la déclaration aux contributions établies d'après les signes extérieurs. Or, la nominativité des titres est la forme la plus couramment employée, presque la seule, dans les pays anglo-saxons, qui utilisent le premier système fiscal.

Il est vrai que, dans ces pays, on peut négocier avec beaucoup plus de facilité, quelquefois même par simple endossement, les titres sur lesquels doit figurer le nom du propriétaire.

Il existe néanmoins, dans ces pays, une tendance de plus en plus marquée à développer l'usage des valeurs au porteur, plus mobiles. Leur suppression en Italie n'apparaissait donc guère opportune.

La progressivité sans cesse croissante des impôts a considérablement stimulé la dissimulation des valeurs mobilières insaisissables par l'Administration des Finances. On estime que six septièmes des impôts dûs annuellement en Italie par les héritiers sur les titres au porteur qui leur sont légués échappent au fisc. Les dissimulations dans l'impôt global sur le revenu ne doivent pas être moins considérables.

Le problème se complique d'une question régionale. La composition des patrimoines diffère beaucoup suivant les provinces. Les valeurs mobilières sont concentrées dans le nord de la péninsule, tandis que les grandes propriétés dominent dans

(1) Il faut noter que l'industrie bancaire est beaucoup plus développée en Italie qu'en France, surtout sous la forme coopérative.

le sud. Ces dernières étant impossibles à dissimuler, leurs possesseurs se plaignent d'être seuls à supporter les taux progressifs les plus lourds, tandis que les fortunes dans lesquelles dominent les titres au porteur échappent facilement à l'emprise de l'Etat.

Dès l'instant où le Gouvernement était décidé à appliquer sans faiblir l'impôt sur le capital, il devait se résoudre à prendre les mesures nécessaires pour obtenir le rendement maximum et éviter les injustices trop criantes, c'est-à-dire atteindre tous les citoyens sans exception. Il ne fallait pas laisser les « bons contribuables » supporter seuls tout le poids du prélèvement sur la fortune.

Ce que n'avait pas osé faire le Ministère Nitti, M. Giolitti, qui lui succéda au pouvoir, entreprit de le réaliser. Il fit voter la loi du 24 septembre 1920 qui imposait l'obligation de convertir tous les titres italiens au porteur en valeurs nominatives pour atteindre les capitaux qui demeuraient obstinément cachés. Les Bons du Trésor et les dépôts de Caisse d'Epargne furent exclus de cette obligation et restèrent au porteur.

Les droits sur les titres étrangers au porteur étaient triplés, et on rappelait que tout citoyen est tenu d'en faire la déclaration.

Enfin, pour lever les hésitations des capitalistes en défaut, on accordait une large amnistie à tous ceux qui avaient omis ou falsifié leur déclaration, et qui n'encouraient de ce fait aucune peine, à condition de se hâter pour réparer leur erreur.

Le quatrième et dernier alinéa permettait seul aux citoyens avertis de pressentir que l'application de la loi nécessitait une préparation. Le Gouvernement se réservait de prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter la transmission des nouveaux titres nominatifs. Il était évident que, sans une modification immédiate des règles étroites qui suppriment la mobilité des valeurs nominatives, la conversion précipitée aurait entraîné un arrêt complet dans les mouvements des capitaux, et une thésaurisation intense. La loi ne pouvait entrer en vigueur avant que les mesures annoncées aient été prises.

Elles ne le furent pas, et la loi du 24 septembre ne put jamais être appliquée. Mais la seule menace de son application avait suffi à produire toutes les désastreuses conséquences de sa mise en vigueur.

D'abord, les sociétés en formation, obligées de se soumettre à la règle nouvelle, ne trouvèrent plus de souscripteurs. Les

capitaux sollicités de répondre à leur appel préférèrent rester dissimulés afin d'échapper aux lourdes contributions qui les guettaient et de rester facilement disponibles (1). Ils se détournèrent des entreprises nationales au profit des pays dans lesquels le patrimoine demeurerait en sécurité.

L'exportation des capitaux fut la seconde conséquence de la nouvelle politique économique et fiscale. Les fortunes émigrèrent; la matière imposable ne restait plus dissimulée : elle fuyait.

Cette disparition des capitaux ne se limita pas aux apports nationaux. Les capitaux étrangers qui avaient toujours trouvé en Italie des placements rémunérateurs, encouragés jusqu'alors par tous les Gouvernements, réintégrèrent leur patrie d'origine ou y demeurèrent dans l'expectative.

Les transactions sur les titres subirent le contre-coup le plus direct des nouvelles mesures. Les vendeurs affluèrent, sans aucune offre de contre-partie. Les cours tombèrent dans des proportions considérables dès que le projet de loi fut soumis au Parlement (2).

Des difficultés d'application surgirent dès que l'on voulut passer à l'action pratique pour obliger à réaliser la conversion. La loi n'avait prévu aucune sanction. Comment atteindre les valeurs mobilières au porteur qui ne seraient pas présentées à la Société ? Dépourvue de moyens de coercition, la loi ne pouvait qu'être inopérante. L'annulation des titres qui ne seraient pas convertis semblait excessive; le non-paiement des coupons serait insuffisant : on attendrait des temps meilleurs pour les présenter à l'encaissement. Ces deux mesures risquaient, en outre, d'atteindre la masse des petits porteurs non soumis à l'impôt, ignorants des nouvelles formalités à remplir, et qui préféreraient vendre leurs valeurs plutôt que de les convertir. Ceux-là grossiraient le flot des adversaires du Gouvernement.

(1) Pour empêcher la thésaurisation des billets de banque, on préconisa l'estampillage.

(2) Voici, à titre d'indication, les cotes de quelques valeurs italiennes, choisies parmi les plus importantes, en cette période de l'année 1920 :

	16 mai	1 ^{er} septemb.	22 septemb.
F. I. A. T. (Automobiles)	413	270	234
Montecatini (Société Minière)	240	168	132
Ilva (Société Métallurgique)	291	142	125
Terni (Société d'électricité)	1.065	770	700

Une amende n'était applicable qu'autant que l'on connaissait le détenteur actuel du titre au porteur, celui qui, justement, restait anonyme.

Même pour les contribuables disposés à s'exécuter, des difficultés surgissaient. Mettre une valeur au nominatif, c'est un acte qui exige une personnalité. Or, certaines collectivités possédaient des richesses mobilières importantes sous une forme anonyme, sans autre motif qu'un état de fait toléré de tout temps : les congrégations, par exemple. L'État n'avait osé s'attaquer à leurs biens respectés traditionnellement, mais ignorés juridiquement. A quel nom ou raison sociale imputer les valeurs mobilières comprises dans les patrimoines ecclésiastiques ?

Au point de vue fiscal même, la suppression des valeurs au porteur entraînait, *ipso facto*, la perte des ressources spéciales qu'elles apportaient au Trésor, soit Lit. 50.000.000, produits par l'impôt de 15 %, plus Lit. 20.000.000 pour la taxe de circulation, au total Lit. 70.000.000, en attendant une compensation hypothétique (1).

On avait cependant essayé de soutenir devant le Parlement quelques arguments pour démontrer la supériorité des titres nominatifs au point de vue économique et financier.

On reprocha aux valeurs au porteur de favoriser la spéculation en bourse, de consacrer la dictature des Conseils d'Administration dans les assemblées générales d'actionnaires, de permettre à de puissants groupes financiers de peser sur les sociétés ou de jouer avec les capitaux qui leur étaient confiés, d'engager les établissements à soutenir des industries de leur choix dans un but plus spéculatif qu'économique (2), en résumé, tous les griefs que l'on peut formuler contre des forces faciles à concentrer et à faire manœuvrer d'une façon occulte.

Ces inconvénients paraissent de minime importance en face des services rendus par la capitalisation de l'épargne en vue de créer et de développer des entreprises qui exigent des mises de fonds considérables, mais permettent d'améliorer des conditions de l'existence humaine en augmentant la production, tandis que le prêteur qui a besoin de fonds immédiats peut

(1) Cf. Bianchini, dans le journal « Il Sole » du 19 septembre 1920.

(2) Floŕa, op. cit.

rapidement retrouver ses capitaux en argent liquide par la simple transmission du titre qui lui a été délivré.

On pourrait dire que la Bourse est la chambre de compensation des capitaux liquides disponibles et des besoins en numéraires.

Les avantages économiques compenseraient-ils les dommages économiques et sociaux causés par l'immobilisation ou la retraite des capitaux mobiliers, et la crise commerciale ? L'éventualité paraissait peu probable. D'ailleurs, comme le faisait remarquer un éminent professeur italien, « ce n'est pas l'économie qui doit s'adapter aux finances, mais celles-ci à celle-là » (1).

Les événements confirmèrent ce principe. Après avoir théoriquement imposé aux contribuables des mesures oppressives pour augmenter le rendement de l'impôt sur le capital, il fallut, devant l'impossibilité de les appliquer, revenir à une fiscalité plus libérale.

Le Ministère Giolitti ne pouvait se maintenir au pouvoir qu'avec l'appui du parti catholique populaire. Celui-ci avait jusqu'alors encouragé le prélèvement sur la fortune. L'incertitude qui planait sur les biens des Congrégations l'inquiéta.

Il obtint du Président du Conseil l'engagement de ne pas brusquer l'application de la nouvelle loi, et même, assure-t-on, la promesse qu'elle ne serait jamais mise en vigueur. Ainsi, l'un des groupes les plus puissants, le second à la Chambre par l'importance numérique, et qui avait considérablement contribué à l'établissement de l'inquisition fiscale et de l'impôt sur le capital, reculait maintenant devant les mesures vexatoires nécessitées par son application.

En outre, les violences socialistes commençaient à exaspérer les masses et détournaient leur attention du prélèvement sur la fortune. Les usines du nord étaient occupées par les ouvriers, tandis qu'au sud, les paysans s'emparaient des propriétés agraires.

M. Giolitti, après avoir patiemment supporté les tentatives d'expérience bolcheviste — qu'il ne se sentait pas la force d'empêcher — s'appuyait péniblement à la Chambre sur une majorité instable. Il résolut de tenter une nouvelle consultation

(1) Flora, op. cit.

populaire dans l'espoir que les partis libéraux reviendraient au Parlement, accrus en nombre, sinon en prestige.

Cette expérience fut déçue. Les socialistes perdirent une vingtaine de voix seulement. Malgré la campagne gouvernementale menée contre eux, ils avaient terrorisé le peuple au point de faire élire la plupart de leurs candidats. Ils représentaient encore un quart de la nouvelle Chambre. Le Gouvernement était de nouveau obligé de compter avec leurs forces. M. Giolitti leur offrit vainement de collaborer au pouvoir. Ils refusèrent.

Le grand homme d'Etat italien céda alors la place à M. Bonomi, socialiste réformiste, qui constitua un cabinet de concentration, groupant les populaires et les centres, avec l'appui de la droite. Il obtint d'abord la neutralité des socialistes, qui ne tardèrent pas à lui reprocher une tiédeur suspecte, puis à lui témoigner une franche hostilité.

Débarrassé de tous les scrupules auxquels il se croyait tenu pour ménager l'extrême-gauche, M. Bonomi revint ouvertement aux principes libéraux. La première mesure du Gouvernement consista à rétablir la liberté des changes, dont le monopole était passé de l'Institut National aux grands établissements de crédit, contrôlés par l'Etat (1). Toutefois, la nécessité d'une autorisation pour toute exportation resta en vigueur.

Puis, le 5 février 1922, le Gouvernement publia un décret-loi modifiant celui du 22 avril 1920, et que nous allons analyser.

(1) Voir ci-dessus, page 37.

II. — Le Décret-Loi du 5 février 1922

Ce décret-loi reproduit en général les articles du texte qu'il est appelé à remplacer. Les grandes lignes du prélèvement sur la fortune sont observées. Mais il renferme des améliorations de détail, des adoucissements de forme, qui se manifestent soit par la suppression de menaces ou de sanctions, soit par l'addition de nouveaux délais et de tolérances opportunes, soit par certaines précautions qui peuvent devenir nécessaires éventuellement.

Les chapitres concernant les personnes et les fortunes impossibles ne subissent aucune modification. Par contre, les règles concernant l'estimation des biens deviennent plus libérales.

Sous la pression de la crise des logements et des théories étatistes, le Gouvernement avait pris des mesures qui constituaient une grave atteinte au droit des particuliers à disposer de leurs immeubles. Tout occupant d'un logement contenant un nombre de pièces supérieur à celui dont il avait strictement besoin, pour son usage personnel et celui de sa famille, était tenu de sous-louer, moyennant un prix raisonnable fixé par une commission, à défaut d'entente amiable, les chambres en excédent. La même commission désignait pour chaque appartement la place excédant les nécessités de l'habitant.

Le décret-loi de 1922 prend en considération la situation défavorable des propriétaires soumis à ce régime, et tient compte de la diminution de valeur qui en résulte pour leur patrimoine.

Dans ce cas, on capitalisera les revenus nets dont auraient été susceptibles ces biens sous un régime normal, et on effectuera une réduction de 20 % sur la partie du capital grevé de cette nouvelle servitude (1).

Une disposition de la législation antérieure donnait lieu à de nombreuses contestations. Les propriétaires étaient autorisés à déduire de la valeur des terrains bâtis ou non bâtis les frais d'entretien, d'administration et de contribution aux ouvrages conservatifs.

Ces frais étaient susceptibles d'interprétations diverses et

(1) Art. 11.

d'extensions presque illimitées. Le nouveau décret-loi fixe forfaitairement à 25 % du revenu net de ces biens le montant des dépenses diverses nécessitées par leur entretien et leur administration, sauf preuve contraire (1).

En troisième lieu, on intercale dans le nouveau texte l'obligation de prendre en considération désormais les différences de valeurs des terres, suivant leur situation régionale et le genre de culture pratiqué. Dans ce but, on pourra envisager comme base d'estimation, la valeur locative ou vénale de ces biens s'ils avaient été donnés à bail ou vendus dans le courant de l'année 1919 (1^{er} juillet)-1920 (30 juin) (2). Des tableaux pourront être dressés dans chaque commune à cet effet, établissant la valeur moyenne des terres par zone et par espèce de culture.

La valeur locative ou vénale pendant la même période pourra également servir de base d'estimation pour les immeubles.

Le nouveau texte précise expressément que, pour les propriétés grevées de servitudes ou droits d'usage, l'impôt est appliqué seulement sur la valeur de la nue-propriété (3).

En ce qui concerne les titres et les actions, on conserve comme base d'estimation le cours moyen du premier semestre 1919, mais l'évaluation définitive devra tenir compte des cours moyens pratiqués pendant l'année 1919 (1^{er} juillet) - 1920 (30 juin) (4).

Par contre, on supprime, pour les entreprises commerciales, la clause (5) obligeant la société à payer l'impôt dû par les participants défaillants.

Les règles relatives à la déclaration sont également retouchées.

D'abord, on supprime entièrement l'article 34 relatif aux délais primitivement fixés aux personnes morales pour leur déclaration. On a reconnu que les sanctions dont elles étaient menacées risquaient de troubler profondément leur bonne marche, de causer parfois leur ruine, et de provoquer un chômage dangereux pour l'ordre public.

Puis on concède aux citoyens qui n'ont pas encore déclaré

(1) Art. 12.

(2) Art. 12 et 13.

(3) Art. 17.

(4) Art. 20.

(5) Art. 28 du décret-loi d'avril 1920.

leur patrimoine, ou qui ont oublié une partie de l'actif, l'autorisation de réparer leur omission avant le 30 juin 1922 sans aucun risque pénal pour eux, l'amnistie la plus large leur étant promise (1).

Les contribuables qui, pris de remords, feront une tardive déclaration, seront tenus d'y indiquer la valeur vénale de leurs terres et immeubles au 1^{er} janvier 1920 en vue de l'évaluation provisoire. L'omission de ce renseignement est assimilé, au point de vue des sanctions, à l'absence totale de déclaration.

Pour encourager les hésitants, l'Administration est chargée d'établir des formules disposées de façon à faciliter la rédaction de la déclaration, et qui seront distribuées aux particuliers qui en feront la demande.

Le tarif de l'impôt ne subit aucune modification, mais le paiement est facilité.

On encourage de nouveau les rachats par un versement unique anticipé. Ceux qui seront effectués avant 1923 bénéficieront d'un escompte de 4 % applicable aux montants versés antérieurement. On assimile, en outre, au rachat, le paiement par rôles bi-mensuels dont le nombre ne devra pas dépasser douze (2).

Un inconvénient grave s'était révélé en ce qui concerne les immeubles. Les propriétaires désireux de les vendre s'étaient heurtés au privilège prévu par l'art. 47 du décret-loi de 1920 (3) en faveur du fisc. Les recouvrements s'échelonnant sur 20 ans, l'acquéreur se trouvait en possession d'un bien hypothéqué jusqu'à la fin du délai prévu. Les transactions sur les capitaux immobiliers étaient devenues aléatoires et presque impossibles.

Pour parer dans la mesure du possible à cet état de choses, on autorisa le rachat partiel pour un immeuble, afin de le libérer de tout privilège au profit du fisc, mais à la condition que le reste du patrimoine offre des garanties suffisantes pour les versements postérieurs.

En ce cas, on applique à la valeur des biens rachetés le taux correspondant à la valeur du capital entier. Si l'évaluation de la fortune n'est pas encore définitive, on fixe d'office le prix

(1) Art. 34 du nouveau texte.

(2) Art. 46.

(3) Voir plus haut, page 45.

de rachat provisoire, en attendant les rectifications nécessitées par l'estimation définitive.

Pour les contribuables effectuant le rachat, le montant de l'impôt est déduit du revenu soumis à l'impôt global complémentaire (1).

Enfin, le nouveau décret-loi crée le rachat d'office dans certains cas.

Il peut, en premier lieu, être imposé pour les contributions frappant les patrimoines appartenant à des sujets ex-ennemis, et même aux étrangers, en général, lorsqu'il y a lieu de redouter l'évasion des biens qui garantissent au fisc le recouvrement des sommes dues.

De plus, il s'étend aux contribuables italiens lorsque les éléments du patrimoine soumis au prélèvement sont transférés à titre gratuit, soit entre vifs, soit après décès, dans des circonstances qui font craindre la perte du montant de l'impôt.

Le rachat d'office peut être ordonné par l'Administration en un seul versement si des circonstances motivées l'exigent (2).

En ce qui concerne les sanctions, la première modification à signaler est la suppression de l'article 43, par lequel on menaçait, en cas de mauvaise volonté de la part des contribuables, de prendre des mesures d'ordre général rendant obligatoire la mise au nominatif des titres au porteur. Cette sanction collective ayant été appliquée théoriquement, il pouvait sembler inutile de la faire figurer encore parmi les mesures de contrainte éventuelle. Mais, en fait, elle n'avait toujours pas reçu le moindre commencement d'exécution. Le Ministère Bonomi, et le cabinet Facta qui lui succéda (3), imitèrent la prudente réserve de leur illustre prédécesseur par un oubli opportun.

La composition des tribunaux spéciaux de première et deuxième instance est légèrement modifiée lorsqu'ils auront à juger une contestation relative aux immeubles. En ce cas, les commissions judiciaires seront augmentées de deux membres (4).

1 Art. 49.

2 Art. 47.

(3) M. Facta, qui prit le pouvoir le 22 février 1922, était considéré comme le principal lieutenant de M. Giolitti.

(4) Art. 42.

Les sanctions sont retouchées de façon à les mettre en harmonie avec l'amnistie accordée aux mauvais contribuables repentants. Les peines pécuniaires applicables aux déclarations erronées ou incomplètes sont supprimées pour les capitalistes qui apporteront les rectifications nécessaires avant le 31 décembre 1922 (1).

Le décret-loi rappelle que les immeubles composant le patrimoine du contribuable sont grevés d'un privilège au profit de l'Etat. Ce dernier se réserve la faculté d'y renoncer si une garantie équivalente est proposée par le débiteur de l'impôt (2). Cette mesure complète la politique signalée plus haut, tendant à libérer les biens immobiliers de toutes les hypothèques qui entravent les transactions.

En cas de faillite, l'Administration des Finances concourt à l'actif avec les autres créanciers pour le montant total des contributions dues. Lorsqu'il y a décès, le privilège de l'Etat sur les biens mobiliers vient au rang fixé par les articles 1956 et 1957 du Code civil (3).

Résumons. Les nouvelles dispositions prises pour améliorer le rendement de l'impôt sur le capital témoignent de tendances moins oppressives et sont inspirées par plusieurs directives.

D'abord, désir d'améliorer la situation économique. On cesse d'inquiéter les sociétés, on tente de libérer les immeubles, et on tient compte du nouveau régime locatif qui diminue leur valeur et cause un préjudice à leur propriétaire; enfin, on ne menace plus les titres mobiliers.

Ensuite, abandon de la manière forte. Une fois de plus, — ce ne devait pas être la dernière — les délais sont prolongés, les

(1) Art. 54.

(2) Art. 56.

(3) Code civil, art. 1956 : les privilèges des créanciers sur les biens mobiliers sont admis dans l'ordre suivant :

1° Frais de justice relatifs aux actes conservateurs accomplis dans l'intérêt des créanciers;

2° Frais funéraires;

3° Frais de maladie pendant les six derniers mois de la vie du débiteur;

4° Frais de nourriture du défunt et de sa famille pendant les six derniers mois et salaire des serviteurs pendant le même délai.

Art. 1957 : ont aussi privilège sur les biens mobiliers du débiteur les créances de l'Etat pour toutes les contributions directes de l'année en cours et de l'année précédente, y compris les impôts communaux et provinciaux.

les mesures de répression adoucies et les règles trop rigides assouplies.

On essaie d'allécher le contribuable par des facilités de paiement, et on l'encourage à accomplir son devoir fiscal par persuasion. C'est la politique du rachat spontané.

Enfin, recouvrement immédiat de l'impôt lorsque la matière imposable risque de disparaître, soit par la volonté du propriétaire, soit malgré lui, d'où la création du rachat d'office.

Le Gouvernement fasciste, qui s'empara du pouvoir le 30 octobre 1922, accentua encore ces tendances libérales.

III. — La Législation fasciste

Mussolini apportait en matière financière des idées diamétralement opposées aux principes démagogiques appliqués depuis la fin des hostilités. Le discours prononcé à la Chambre des députés le 22 novembre par M. Stefani, expose la doctrine nouvelle :

« Un système financier qui a pour base la persécution du capital est un système entaché de folie. Notre œuvre marchera résolument vers la simplification de toute l'organisation fiscale et nous y parviendrons en modifiant les errements en usage pour accomplir les vérifications et effectuer les recouvrements :

« Renforcer les moyens de vérification fiscale, en simplifier le système, réduire les exemptions, voilà notre programme. »

Le nouveau ministre des Finances n'avait d'ailleurs pas attendu jusque-là pour édicter les textes nécessaires afin de rassurer les capitalistes.

La loi du 24 septembre 1920, rendant obligatoire la mise au nominatif des titres au porteur, n'avait jamais été appliquée en fait, mais subsistait cependant : les Gouvernements parlementaires l'avaient laissé tomber en désuétude, mais ils n'avaient jamais osé l'abroger.

Un décret en date du 10 novembre 1922 supprima définitivement toutes les mesures qui se rapportaient à l'obligation de convertir les titres au porteur. La raison économique triomphait de l'empirisme financier.

La tentative la plus audacieuse — et la plus folle — que l'on ait jusqu'alors risquée pour établir l'inquisition fiscale échouait devant la réalité des faits et les besoins sociaux.

Après avoir donné satisfaction à la majorité de ses partisans, le Gouvernement de Mussolini voulut montrer aux masses que le fascisme n'entendait point, par cette mesure, favoriser les gros capitalistes qui cherchaient à éviter leur devoir fiscal. Il prit contre les mauvais contribuables des mesures qui atteignaient leur amour-propre, sentiment particulièrement développé chez les Italiens. Par décret du 16 décembre 1922, il fut décidé que l'on publierait annuellement une liste indiquant les noms des contribuables passibles de l'impôt sur le revenu, le montant du revenu déclaré, et celui du revenu contrôlé.

Le prélèvement sur la fortune bénéficierait de cette sanction morale, puisque l'évaluation du patrimoine est basée sur la capitalisation des différents revenus et qu'il ne peut y avoir désaccord entre les déclarations successives relatives aux mêmes biens, suivant l'impôt en vue duquel elles sont effectuées.

D'ailleurs, le Gouvernement s'était rendu compte qu'il pouvait difficilement supprimer d'un trait de plume le prélèvement sur la fortune sans mécontenter non seulement le peuple, qui n'en souffrait pas directement, et qui ne se rendait pas compte des répercussions qu'il lui faisait supporter, mais encore tous les contribuables honnêtes dont les versements avaient été régulièrement effectués. Après les difficultés et les tâtonnements du début, l'impôt commençait à rapporter régulièrement un demi-million. Les promesses faites par Mussolini de parvenir à équilibrer le budget interdisaient au Gouvernement, surtout après l'abolition des droits de succession en ligne directe, qui procuraient au Trésor des rentrées importantes, de supprimer la moindre source de recettes fiscales.

M. de Stefani eut recours aux mesures habituelles et périodiques : prolongation des délais, et amnistie pour les contribuables qui effectueraient des déclarations retardataires ou rectificatives.

Enfin, dans une brochure publiée en mars 1924 par la librairie nationale sous le couvert du Ministère des Finances, et dont le caractère officieux doit être pris en considération, on trouve la prophétie suivante :

« L'impôt sur le capital et celui sur les bénéfices exceptionnels de guerre sont sur le point de cesser. N'ayant plus de raison d'être, ils disparaîtront complètement de notre système financier. » (1).

(1) Ettore Rosboch, **La Politique financière fasciste**, 1924.

Au moment de mettre sous presse, nous apprenons que cet engagement est réalisé. L'impôt sur le capital est supprimé et remplacé par un **impôt complémentaire sur le revenu** qui frappe :

1° Le revenu des propriétés bâties et non bâties;

2° Le revenu de la richesse mobilière;

3° Les revenus qui, par suite de lois spéciales, sont exempts d'impôts ou bénéficient de réductions. Dans cette catégorie rentrent les fonds d'Etat, les revenus des régions libérées, les terres difficiles à cultiver et les immeubles reconstruits après tremblement de terre.

Le **taux** est progressif de 1 à 10 %.

La **déclaration** doit être faite avant le 1^{er} mai.

Sanctions : a) Omission de déclaration, amende du quart de l'impôt foncier;
b) Erreur dépassant le tiers de la déclaration, amende du quart de l'impôt maximum.

Quelle sera la procédure adoptée lorsqu'on réalisera cette promesse ? Comment opérera-t-on vis-à-vis des contribuables qui ont acquitté l'impôt en une seule fois, de ceux qui ont versé régulièrement leur part en donnant annuellement au fisc un dixième ou un vingtième du montant total qui leur est réclamé, et ceux qui ont évité tout déboursement, si minime soit-il, par une fraude persistante ? L'Etat rendra-t-il le trop-perçu aux contribuables qui se sont libérés par un versement unique ? Où prendra-t-il l'argent nécessaire pour ce remboursement ?

Ces quelques interrogations indiquent la difficulté du nouveau problème. La suppression du prélèvement sur la fortune exigera des dispositions financières complexes, dont la réalisation sera du plus grand intérêt.

CHAPITRE IV

Le rendement de l'impôt sur le capital en Italie **Appréciation et critique**

Résumons d'abord brièvement l'histoire de l'impôt sur le capital en Italie et le but que l'on se proposait d'atteindre.

Etabli par un Gouvernement démagogique réduit à tous les expédients pour se procurer des ressources afin d'atténuer les déficits persistants dans le budget par sa politique sociale, le prélèvement sur la fortune visait à confisquer, au profit de l'Etat, une part importante des biens possédés par les citoyens italiens en vue de diminuer le poids sans cesse croissant de la dette flottante.

Désireux cependant d'éviter une crise économique causée par un avilissement des capitaux, le Gouvernement avait prévu l'acquittement de l'impôt par annuités.

Mais la constatation de la matière imposable étant basée sur la déclaration, c'est-à-dire sur un système qui dépend, avant tout, de la bonne volonté du contribuable, celui-ci, effrayé par le sacrifice qu'on exigeait de lui, s'est dérobé.

Le Gouvernement a été amené à prendre des mesures extrêmes, telles que la mise obligatoire au nominatif des titres au porteur.

Les répercussions économiques causées par cette sanction furent telles que l'Italie traversa une crise très pénible, déterminant une réaction qui s'achemine vers la suppression du décret-loi du 24 novembre 1919.

Le rendement du prélèvement sur la fortune justifie-t-il les graves dommages qu'il a infligés à l'économie italienne ?

En 1919, les prévisions moyennes annonçaient que le Trésor

percevrait en supplément au moins un milliard chaque année. Le Gouvernement n'a pas réussi à faire rentrer les deux tiers de cette somme.

La première année, l'impôt n'a donné que des résultats insignifiants. Le rendement annuel fut, par la suite, très inférieur à ce qu'on avait espéré.

PRÉVISIONS

1920-21.....	Lit. 452.000.000	
1921-22.....	» 613.000.000	
1922-23 (1).....	» 650.000.000	Lit. 500.000.000
1923-24.....		» 600.000.000

Il faut rapprocher ces chiffres du montant total des recettes et des dépenses pendant les années correspondantes:

	RECETTES	DÉPENSES
1919-20.....	Lit. 15.200.000.000	Lit. 23.000.000.000
1920-21.....	» 18.800.000.000	» 36.000.000.000
1921-22.....	» 19.600.000.000	» 35.400.000.000
1922-23.....	» 15.500.000.000 (prévisions).	

On peut, dès lors, calculer facilement que l'impôt sur le capital procure à l'Etat un peu plus de 3 % des recettes annuelles.

Ce rendement semble bien faible eu égard aux moyens mis en œuvre pour le fonctionnement du prélèvement sur la fortune.

Mais ici ne doit pas se borner notre appréciation. Il ne faut pas perdre de vue le motif qui avait inspiré la confiscation partielle du patrimoine. On peut reconnaître à l'Etat le droit de s'emparer partiellement des biens des citoyens, à condition que cet appauvrissement individuel contribue à l'enrichissement de la collectivité. Les particuliers auraient donc dû récupérer, par les avantages résultant d'une amélioration définitive dans la situation financière de leur patrie, le sacrifice consenti au détriment de leur fortune personnelle.

C'est dans ce but que l'impôt sur le capital avait été envisagé. Son produit devait être utilisé à amortir la dette publique. Il en serait résulté deux conséquences importantes, l'une intérieure, l'autre extérieure.

(1) On applique dans le budget italien, pour les prévisions, la règle de la pénultième année.

D'abord le total de la dette publique ayant diminué, les intérêts payés par le Trésor auraient été réduits proportionnellement. La réduction des dépenses budgétaires aurait permis l'allègement des contribuables, et les impôts seraient devenus moins lourds.

D'autre part, le crédit public aurait été amélioré par le remboursement partiel des emprunts de l'Etat.

La valeur de la monnaie fiduciaire aurait augmenté, ce qui aurait fait baisser les prix, et la lira se serait rapprochée du pair. Le change aurait bénéficié de cette amélioration, favorisant une reprise importante de l'activité économique et par suite un nouvel essor de l'industrie. Les importations italiennes comprenant en majeure partie des matières premières nécessaires à l'industrie, textiles, charbons et métaux, ces produits deviendraient moins onéreux, et la balance commerciale s'améliorerait (1).

Or, le produit du prélèvement ne servit pas à l'usage auquel il était destiné. Il faut, d'ailleurs, reconnaître que son maigre rendement n'aurait pas permis d'obtenir avant longtemps les résultats économiques et fiscaux annoncés. La réduction de la dette publique à raison d'un demi-milliard par an n'aurait guère contribué à l'allègement des impôts. Les intérêts des emprunts d'Etat inscrits aux dépenses budgétaires en 1919-20 s'élevaient à près de 4 milliards. Par la suite, la dette publique, loin de diminuer, ou même de rester stationnaire, ne cessa d'accroître. Voici les chiffres qu'elle atteignit successivement :

DETTE			
	CONSOLIDÉE	FLOTTANTE	TOTALE (2).
Au 30 juin.			
1920.... Lit.	52.300.000.000	22.188.000.000	94.700.000.000
1921.... »	54.600.000.000	31.300.000.000	107.200.000.000
1922.... »	56.600.000.000	36.000.000.000	114.200.000.000
1923.... »	60.000.000.000	35.700.000.000	116.000.000.000

Les intérêts de la dette progressaient en même temps :

(1) Pour le premier trimestre 1923, la balance commerciale était encore déficitaire de Lit. 56.000.000.

(2) La dette totale comprend, en outre, la dette extérieure.

1919-20.....	Lit. 4.000.000.000
1920-21.....	« 4.105.000.000
1921-22.....	» 4.800.000.000
1922-23.....	» 5.200.000.000
1923-24.....	» 5.500.000.000

Il est incontestable que le prélèvement sur la fortune n'a pas atteint son but, et qu'il a produit à peine une faible partie des intérêts payés annuellement par l'Etat à ses créanciers.

Il y a donc négation des règles élémentaires de gestion privée. Un prélèvement sur les fortunes des citoyens n'aurait dû servir qu'à amortir une dépense en capital. On n'imagine pas une société commerciale qui prétendrait utiliser le patrimoine de ses actionnaires pour leur payer un dividende. Le Code de Commerce considère comme un délit la « distribution de dividendes fictifs ». Les Gouvernements doivent se soumettre à un principe aussi solidement établi, et s'abstenir de couvrir une dépense ordinaire et permanente au moyen d'une ressource extraordinaire et temporaire. En empiétant sur le capital des contribuables, ils risquent de voir tarir rapidement la principale source des revenus du Trésor, à moins qu'ils n'utilisent, d'une façon productive, les sommes confiées à leur gestion, comme un capital d'Etat. Si le produit de l'impôt sur le capital passe dans les dépenses courantes, il y a destruction progressive des patrimoines individuels, et, par suite, de la richesse nationale, sans profit durable pour la collectivité.

L'expérience prouve qu'un Gouvernement peut difficilement épargner. Trop de tentations s'offrent à ceux qui gèrent les finances lorsqu'ils réalisent un excédent budgétaire : on cherche aussitôt à le dépenser au mieux des intérêts politiques. L'affectation directe des recettes aux dépenses correspondantes permet de réaliser un amortissement en écritures, mais n'empêche nullement d'employer les fonds rendus disponibles par ailleurs à toute autre destination que la réserve.

On peut objecter, pour la défense de l'impôt sur le capital, que la tentative italienne a eu lieu prématurément. Si le budget avait été préalablement équilibré par une compression plus énergique des dépenses, le produit du prélèvement sur la fortune ne se serait pas évanoui sans grand profit pour la nation. La dette publique aurait été effectivement diminuée, alors qu'elle a été accrue.

D'autre part, l'état aurait été obligé d'emprunter encore davantage s'il n'avait pas récupéré les fonds apportés par la contribution extraordinaire.

Ces raisonnements semblent assez justes. L'impôt sur le capital aurait pu être entrepris pour achever l'assainissement des finances au lieu de le précéder. Le Gouvernement doit trouver dans les ressources normales le moyen de faire face aux dépenses courantes réduites à l'indispensable, et ne peut recourir à des mesures extraordinaires avant d'avoir équilibré le budget ordinaire.

Mais, en supposant que l'Etat, au lieu d'introduire dans sa législation fiscale l'impôt sur le capital, ait augmenté sa dette publique d'un ou deux milliards supplémentaires, il semble que cette éventualité aurait été pour le contribuable moins préjudiciable que la crise engendrée par le prélèvement sur la fortune, en arrêtant la vie économique du pays paralysé par l'amputation des patrimoines individuels, l'incertitude du lendemain et l'immobilisation des valeurs.

En tout cas, il eût été infiniment préférable, au lieu de créer de toute pièce un impôt nouveau dont la mise au point exigeait plusieurs années, de procéder simplement à une élévation du taux des contributions déjà existantes, ou plus particulièrement de l'impôt sur le revenu. On aurait évité ainsi la création de nouveaux fonctionnaires, et le renforcement du personnel ordinaire surmené par l'innovation, mais qui aurait suffi pour faire rentrer une recette plus considérable sans modification administrative.

Mais alors, une autre question se pose maintenant. L'impôt a-t-il été réellement payé par les contribuables en sacrifiant leur patrimoine ? On peut répondre hardiment par la négative.

D'abord, il faut souligner que le législateur lui-même n'avait pas osé entreprendre l'amputation brutale et immédiate du capital. L'octroi de délais pouvant aller jusqu'à 20 ans et la création d'annuités échelonnant le paiement de l'impôt permettaient au contribuable d'ébrécher son patrimoine par fragments afin d'éviter la dépréciation résultant de l'affluence des offres sur le marché, et de choisir le moment qui lui semblerait opportun pour réaliser la partie sacrifiée de ses biens.

En réalité, les assujettis au prélèvement sur la fortune s'arrangèrent presque toujours pour acquitter l'impôt avec leurs

revenus. Ils se mirent au régime des privations, et les étrangers qui voyagent fréquemment en Italie purent se convaincre facilement de l'écart considérable qui existait chez nos frères latins, dans la bourgeoisie et l'aristocratie, entre le train de vie tapageur d'avant-guerre, et l'existence actuelle, dépourvue de tout appareil, parfois même de confort. Le ralentissement du commerce intérieur témoigne de l'esprit d'économie qui règne chez les capitalistes.

Il y eut cependant un certain nombre de rachats, surtout avant le décret-loi de 1922, afin de lever tous les privilèges fiscaux sur les immeubles faisant l'objet de transactions, lorsque le rachat partiel n'avait pas été envisagé. Il faut signaler que le rendement ultérieur du prélèvement en sera diminué, puisque les libérations par un versement unique ont grossi les premiers résultats connus.

D'ailleurs, le phénomène de l'incidence ne tarda pas à se manifester. Industrie et commerce firent entrer dans leur prix de revient les sommes réclamées par l'impôt sur le capital, ce qui contribua à faire monter davantage les prix. Ceux-ci sont encore plus élevés qu'en France : ils auraient augmenté de 700 % en Italie contre 500 % chez nous (1) (en 1922).

Le nombre des faillites est en croissance (2) constante,

Il faut citer, parmi les causes de ces écroulements, la mauvaise politique industrielle de l'Etat, mais aussi l'élimination impitoyable de tous les producteurs qui, ne pouvant serrer davantage leurs prix de fabrication, se voyaient dans l'impossibilité d'incorporer le montant de cette contribution extraordinaire dans leur prix de vente sans dépasser la moyenne des cours pratiqués sur le marché.

Enfin il ne paraît pas souhaitable de voir l'Etat, au moyen d'un prélèvement sur les fortunes, reconstituer son patrimoine par l'acquittement de ses dettes. Ce principe est mis en lumière par un calcul mathématique assez simple (3).

(1) Bulletin mensuel de statistique, publié par la Société des Nations.

(2) Citons notamment la faillite de la Société d'automobiles « Ansaldo » et celle de la Société métallurgique « Ilva », qui entraînèrent la déconfiture de la Banca di Sconto, en 1921, pour des motifs complexes que la crise fiscale aggrava considérablement.

(3) Cf. Villard. — Le « Reichnotopfer », ou le Prélèvement Exceptionnel sur le capital en Allemagne.

Les particuliers arrivent à faire rendre à leurs capitaux un intérêt moyen souvent supérieur à 10 %. Le Gouvernement qui aura confisqué une partie de ces capitaux pour amortir ses emprunts, économisera le paiement d'un intérêt dont le maximum ne dépassera pas le taux réel de sa rente publique. Il reconnaît donc ne pouvoir obtenir des capitaux qui lui sont confiés un intérêt supérieur à ce taux, qui se tient actuellement aux environs de 6 % en Italie. Le gain pour la nation qui laisse aux citoyens leur patrimoine se chiffre d'après la différence entre les deux taux d'intérêts : celui que le particulier parvient à obtenir, et celui que l'Etat cesse de payer.

L'amortissement au moyen des excédents budgétaires obtenu par la contraction des dépenses et l'augmentation des ressources ordinaires semble rester le meilleur système.

Le prélèvement sur la fortune en Italie se réduisit donc simplement, en fait, à un impôt complémentaire progressif sur le revenu, assis sur le capital.

Ses répercussions furent d'abord, d'une façon générale, celles qu'engendre l'imposition excessive : au point de vue économique, augmentation des prix, sous-consommation, mévente et difficultés commerciales ; au point de vue financier, dissimulation et fuite des capitaux. Les mesures complémentaires prises par la suite aggravèrent le mal au lieu de le faire disparaître, et entraînèrent une sérieuse crise économique et financière, telle qu'il fallut différer leur exécution, puis les supprimer.

En échange de ces inconvénients, le prélèvement sur la fortune rapporta au Trésor 3 % des recettes budgétaires. Un Gouvernement consciencieux devait reconnaître l'erreur commise en troublant la vie du pays pour un résultat insignifiant. Mussolini a jugé inutile de poursuivre une expérience aussi décevante, et a décidé sa suppression.

Nous concluons donc que l'impôt sur le capital est plus facile à concevoir qu'à réaliser. En l'établissant, l'Etat « fait bel et bien une banqueroute déguisée » qui le discrédite, sans augmenter ses ressources d'une façon appréciable. Son véritable but, plus ou moins avoué, est l'anéantissement du capital souhaité par les socialistes, et que ceux-ci se flattent de réaliser par ce moyen. Or, de même que Samson succomba sous les ruines du temple dont il avait ébranlé les colonnes, l'Etat sombrerait en faisant crouler l'armature économique et finan-

cière qui le soutient. Les Italiens ont eu le courage de reconnaître leur erreur.

Paris, 29 mars 1925.

Vu :

Le Président de la thèse,

EDGARD ALLIX.

Vu :

L'Assesseur du Doyen,

TRUCHY.

Vu

ET PERMIS D'IMPRIMER :

*Le Recteur
de l'Académie de Paris,*

P. APPELL.

